

Др Јелена Теранић
ОБЛИЦИ ПОВЕЗИВАЊА ДРЖАВА ЧЛАНИЦА
У ЕВРОПСКОЈ УНИЈИ

Правна библиотека

Едиција
Студије

Уредник
Проф. др Јовица Тркуља

Главни и одговорни уредник
Слободан Гавриловић

Рецензенти
Проф. др Бранко М. Ракић
Проф. др Владимир Чоловић
Проф. др Александра Чавошки

Др Јелена Ћеранић

Облици повезивања држава чланица у Европској унији

САДРЖАЈ

ПРЕДГОВОР АУТОРА	13
ПРЕДГОВОР.....	15
УВОДНА РАЗМАТРАЊА.....	19
I. ПОРЕКЛО ДИФЕРЕНЦИРАНЕ ИНТЕГРАЦИЈЕ.....	27
1. Историјат диференциране интеграције.....	29
1.1. Претече диференциране интеграције	30
1.2. Постепени развој идеје о диференцираној интеграцији до 1997. године.....	34
1.2.1. Развој диференциране интеграције пре 1992. године	34
1.2.2. Узлет диференциране интеграције од 1992. године	39
1.3. Диференцирана интеграција после 1997. године.....	44
1.3.1. Уговор из Амстердама	44
1.3.2. Уговор из Нице.....	46
1.3.3. Уговор из Лисабона	47
2. Класификације диференциране интеграције	48
2.1. Класична подела.....	49
2.1.1. Неодрживост класичне поделе	50
2.1.1.1. Дефиниције категорија.....	50
2.1.1.2. Критеријуми за одређивање припадности	54
2.1.2. Политичка подела	57
2.2. Новије класификације	58
2.2.1. Подела на дерогације и проширену сарадњу	59
2.2.2. Подела проширене сарадње.....	61
2.2.2.1. Подела на унапред одређену флексибилност, општу флексибилност и флексибилност од случаја до случаја	62
2.2.2.2. Подела према оствареним институционалним усклађивањима.....	63
2.2.2.3. Подела на клаузуле о изласку (<i>opt-out</i>) и појединачну сарадњу.....	64
II. ПОСТОЈЕЋИ ОБЛИЦИ ДИФЕРЕНЦИРАНЕ ИНТЕГРАЦИЈЕ.....	67
А. ЕКОНОМСКА И МОНЕТАРНА УНИЈА	69

1. Диференциран положај држава чланица у оквиру ЕМУ	71
1.1. Диференцираност као последица неиспуњења критеријума конвергенције	72
1.1.1. Диференцираност ограничена широким тумачењем критеријума	73
1.1.2. Диференцираност повећана стриктним тумачењем критеријума	76
1.2. Диференцираност као последица одбијања Уједињеног Краљевства и Данске да учествују у трећој фази ЕМУ	78
1.2.1. Специјалан статус Уједињеног Краљевства	78
1.2.2. Специјалан статус Данске	80
2. Утицај концепта диференцираности на институционални оквир ЕУ	82
2.1. Положај држава које нису чланице еврозоне у раду органа ЕМУ	84
2.1.1. Делимично искључење из рада комунитарних институција	84
2.1.1.1. Наднационалне институције	84
2.1.1.2. Савет министара	85
2.1.1.3. Буџет Уније	87
2.1.2. Искључење из рада Европске централне банке	87
2.1.2.1. Органи одлучивања Европске централне банке	88
2.1.2.2. Генерални савет – орган са ограниченим овлашћењима	89
2.1.2.3. Диференцираност у финансијској структури Европске централне банке	90
2.2. Оснивање неформалне институције за усаглашавање економских политика држава еврозоне: Еврогрупа	91
2.2.1. Неопходност економског управљања еврозоном	91
2.2.2. Новине предвиђене Уговором из Лисабона	94
Б. Сарадња у области социјалне политике	96
1. Успостављање диференциране интеграције Социјалним протоколом и Социјалним споразумом	97
1.1. Правна техника којом је успостављена сарадња у области социјалне политике	97
1.2. Правне последице сарадње у области социјалне политике	99
1.2.1. Измене у начину рада Савета	99
1.2.2. Конкуренција између два комунитарна режима социјалне политике	101

1.3. Критика институционализације диференцираности у области социјалне политике	103
2. Ограничен домет Социјалног споразума.....	104
В. САРАДЊА У ОБЛАСТИ СЛОБОДЕ КРЕТАЊА ЛИЦА	
– ШЕНГЕНСКА САРАДЊА	108
1. Историјат Шенгенских споразума.....	109
1.1. Споразум из Сарбрикена о ублажавању контрола на француско-немачкој граници.....	110
1.2. Споразум из Шенгена о постепеном укидању контрола на заједничким границама.....	111
1.3. Конвенција о примени Споразума из Шенгена о постепеном укидању контрола на заједничким границама.....	113
1.3.1. Садржина Конвенције.....	113
1.3.2. Ступање Конвенције на снагу	115
2. Укључење тековина Шенгена у правни поредак ЕУ	116
2.1. Садржај Протокола о укључењу тековина Шенгена у оквир ЕУ.....	118
2.1.1. Тековине Шенгена	118
2.1.2. Последице укључења тековина Шенгена у правни поредак Европске уније.....	120
2.1.2.1. Промене у поступку одлучивања.....	121
2.1.2.2. Надлежност Суда правде	123
2.2. Систем одступања (дерогација).....	124
2.2.1. Правни положај Уједињеног Краљевства и Ирске у оквиру тековина Шенгена	124
2.2.1.1. Протокол о примени неких аспеката члана 26. Уговора о функционисању Европске уније на Уједињено Краљевство и Ирску	125
2.2.1.2. Протокол о ставу Уједињеног Краљевства и Ирске према простору слободе безбедности и правде.....	126
2.2.2. Правни положај Данске у оквиру тековина Шенгена	128
2.3. Спољна димензија Шенгенског протокола	130
2.3.1. Специфичан положај Републике Исланд и Краљевине Норвешке.....	131
2.3.2. Специфичан положај Швајцарске конфедерације.....	132
2.3.3. Специфичан положај Кнежевине Лихтенштајн	134
3. Проширење Шенгенске зоне на државе Централне и Источне Европе	134
3.1. Положај држава Централне и Источне Европе у Шенгенској зони	135

3.1.1. Приступање Шенгенској зони у две етапе.....	136
3.1.2. Информативни систем Шенгена	137
3.1.3. Оцена испуњености услова за улазак у Шенгенску зону	138
3.2. Питање безбедности у оквиру Шенгенске зоне.....	140
4. Перспективе шенгенске сарадње – Уговор из Прума	142
4.1. Садржина Уговора из Прума.....	144
4.1.1. Новине предвиђене Уговором из Прума	144
4.1.1.1. Размена информација између држава чланица	145
4.1.1.2. Прекогранична полицијска сарадња	145
4.1.2. Правна ограничења предвиђена Уговором из Прума	146
4.1.2.1. Право на заштиту личних података.....	147
4.1.2.2. Поштовање суверенитета држава учесница	147
4.2. Последице и правни положај Уговора из Прума.....	148
4.2.1. Последице Уговора из Прума	149
4.2.1.1. Садржинске последице	149
4.2.1.2. Институционалне последице.....	151
4.2.2. Положај Уговора из Прума као акта међународног јавног права у правном поретку ЕУ	154
4.2.2.1. Недостаци међународног уговора	154
4.2.2.2. Укључење Уговора из Прума у правни поредак Европске уније	155
4.3. Уговор из Прума – модел за унапређење сарадње у проширеној ЕУ?.....	156
III. МЕХАНИЗАМ БЛИЖЕ САРАДЊЕ КАО УГОВОРИМА	
ИНСТИТУЦИОНАЛИЗОВАН ОБЛИК	
ДИФЕРЕНЦИРАНЕ ИНТЕГРАЦИЈЕ	159
1. Захтев за коришћење институционалног оквира Уније	162
1.1. Подносилац захтева за коришћење институционог оквира Уније.....	162
1.2. Адресат захтева за коришћење институционог оквира Уније.....	164
1.3. Садржина захтева	164
2. Допуштеност захтева	166
2.1. Материјални услови	166
2.1.1. Циљеви ближе сарадње	166
2.1.2. Последице ближе сарадње	167
2.1.3. Области у којима је забрањена ближа сарадња.....	168
2.2. Формални услови.....	170

2.2.1. Минимални праг учешћа	171
2.2.1.1. Критична маса	172
2.2.1.2. Ограничење трошкова ближе сарадње	173
2.2.1.3. Елиминисање паралелних или конкурентских политика у оквиру Уније	174
2.2.1.4. Осигурање легитимитета ближе сарадње	176
2.2.1.5. Умањење тензија унутар институција	177
2.2.2. Ближа сарадња као „последње средство“	179
2.3. Провера допуштености захтева	182
3. Поступак покретања ближе сарадње	184
3.1. Предлог за одобрење	184
3.2. Мишљење, одобрење и информисање	185
3.3. Усвајање или одбацивање предлога за одобрење	186
4. Учешће држава чланица у ближој сарадњи	189
4.1. Приступање држава чланица ближој сарадњи	189
4.1.1. Принцип безусловне отворености	189
4.1.2. Дискрециони принцип	191
4.1.3. Принцип условне отворености	191
4.2. Прикључење држава чланица ближој сарадњи	194
4.3. Суспензија, искључење и излазак држава чланица из ближе сарадње	195
4.3.1. Ближа сарадња успостављена поводом одређене мере коју је Савет одбацио	196
4.3.2. Ближа сарадња одобрена на основу циљева које би требало остварити	196
5. Функционисање ближе сарадње	197
5.1. Институционални оквир ближе сарадње	198
5.1.1. Предности јединственог институционалног оквира ЕУ	199
5.1.1.1. Једноставност и јасност система	199
5.1.1.2. Укљученост држава које не учествују у ближој сарадњи	199
5.1.1.3. Очување кохезије и наднационалног карактера ЕУ	200
5.1.2. Недостаци јединственог институционалног оквира ЕУ	200
5.1.2.1. Оперативни недостаци	201
5.1.2.2. Недостаци на пољу једнакости и легитимитета	202
5.1.2.3. Продубљење разлика унутар Европске уније	202
5.2. Институционалне промене у оквиру ближе сарадње	203

5.2.1. Промене у начину рада Савета.....	203
5.2.1.1. Повећање овлашћења државама које желе, али не могу да учествују.....	204
5.2.1.2. Смањење овлашћења државама које могу, али не желе да учествују.....	204
5.2.1.3. Повећање овлашћења државама које могу, али не желе да учествују.....	205
5.2.2. Промене у начину рада Комисије, Суда правде и Парламента.....	206
5.3. Финансирање ближе сарадње.....	207
5.4. Перманентна структурисана сарадња.....	208
6. Правна природа ближе сарадње и мера предузетих у њеном оквиру.....	211
6.1. Правна природа ближе сарадње.....	211
6.2. Правна природа мера предузетих у оквиру ближе сарадње.....	212
 IV. КОНЦЕПТ ДИФЕРЕНЦИРАНЕ ИНТЕГРАЦИЈЕ – БИЛАНС И ПЕРСПЕКТИВЕ.....	215
1. Диференцирана интеграција – етапа на путу ка јединству Европске уније.....	216
1.1. Циљеви ближе сарадње.....	217
1.1.1. Превазилажење блокаде процеса одлучивања у Савету.....	218
1.1.2. Рационализација употребе <i>ad hoc</i> режима флексибилности у оквиру ЕУ.....	219
1.1.3. Умањење учесталости ревизија Оснивачких уговора.....	220
1.1.4. Одвраћање држава чланица од покретања сарадњи ван оквира Оснивачких уговора.....	221
1.2. Ризици покретања ближе сарадње.....	222
1.3. Значај ближе сарадње.....	225
2. Однос између величине држава чланица и концепта диференциране интеграције.....	227
2.1. Мале државе чланице и диференцирана интеграција.....	228
2.1.1. Став малих држава чланица према концепту диференциране интеграције.....	229
2.1.2. Утицај малих држава чланица на покретање ближе сарадње.....	231
2.2. Стварање директоријума великих држава чланица.....	234
2.3. Постојеће коалиције малих држава чланица Европске уније.....	237
3. Перспективе ближе сарадње.....	239

3.1. Ближа сарадња у области изворних надлежности држава чланица	240
3.2.1. Простор слободе, безбедности и правде	240
3.1.2. Одбрана	246
3.2. Ближа сарадња у области економије и социјалне политике.....	250
3.2.1. Социјална политика.....	251
3.2.2. Пореска политика.....	253
3.2.3. Енергетска политика.....	254
V. ДИФЕРЕНЦИРАНА ЕВРОПСКА УНИЈА	
КАО ФЕДЕРАЦИЈА ДРЖАВА НАЦИЈА	257
1. Правна природа Европске уније као специфичног облика повезивања држава чланица	259
1.1. Европска унија је више од међународне организације	262
1.1.1. Стварање права непосредно обавезујућег за органе држава чланица	263
1.1.2. Заснованост на сопственим правним принципима	264
1.1.3. Успостављање директне правне везе између појединца и институција ЕУ	265
1.1.4. Располагање веома широким овлашћењима	266
1.2. Европска унија је мање од државе.....	267
1.2.1. Непостојање властите територије	268
1.2.2. Непостојање јединственог европског народа.....	269
1.2.3. Европска унија није самостални актер на међународној сцени	270
1.2.4. Европска унија нема суверену власт	271
1.2.4.1. Формални и материјални аспект суверенитета	273
1.3. Европска унија као федерација држава нација?	274
1.3.1. Порекло концепта федерације.....	275
1.3.2. Правна природа федерације.....	277
1.3.2.1. Федеративни пакт.....	278
1.3.2.2. Дељивост суверенитета у оквиру федерације	279
1.3.2.3. Карактеристике федерације.....	282
1.3.3. Постојаност федерације	283
2. Европска унија – ка новој форми федерализма	285
2.1. Специфичности правног поретка Европске уније	286
2.2. Уговор из Лисабона и правна природа Европске уније	288
2.2.1. Одредбе карактеристичне за федералне државе	289
2.2.2. Одредбе карактеристичне за међународне организације	291

2.2.3. Да ли Оснивачки уговори конкретизују федеративни пакт?.....	292
3. Симбиоза концепта федерације држава нација и концепта диференциране интеграције.....	293
ЗАКЉУЧНА РАЗМАТРАЊА.....	297
ЛИТЕРАТУРА	307
СКРАЋЕНИЦЕ	322

ПРЕДГОВОР АУТОРА

Монографија *Облици њовезивања држава чланица у Европској унији* је делимично измењена и проширена докторска дисертација, одбрањена са одликом на Правном факултету у Београду, 22. марта 2010. године, пред комисијом у саставу: проф. др Бранко М. Ракић, ванредни професор Правног факултета Универзитета у Београду, проф. др Јовица Тркуља, редовни професор Правног факултета Универзитета у Београду и проф. др Родољуб Етински, редовни професор Правног факултета Универзитета у Новом Саду.

Желела бих да захвалим свима који су ме подржавали током писања рада, пре свега мом ментору, проф. др Бранку М. Ракићу.

Особиту захвалност дугујем и уваженом проф. др Милану Пауновићу, који је заједно са проф. др Баранком М. Ракићем био мој коментор на почетку израде докторске дисертације. Нажалост, неумитни сплет животних догађаја онемогућио је наставак наше сарадње.

Ова монографија објављена је захваљујући разумевању директора Института за упоредно право у Београду, др Јована Ћирића и уредника Правне библиотеке Службеног гласника, проф. др Јовице Тркуље, на чему им се искрено захваљујем.

Посебну захвалност дугујем проф. др Бранку М. Ракићу, ванредном професору Правног факултета Универзитета у Београду, проф. др Владимиру Чоловићу, вишем научном сараднику Института за упоредно право у Београду и проф. др Александри Чавошки, ванредном професору Правног факултета Универзитета Унион у Београду, који су прихватили да буду рецензенти ове монографије.

Такође захваљујем колегама са Института за упоредно право, као и свим драгим пријатељима, нарочито доценту др Душану Поповићу.

На крају, особа која заслужује највећу захвалност јесте моја мама, Љиља, без чије несебичне љубави, подршке и разумевања током година, никада не бих успела да завршим посао о коме сам сањала.

ПРЕДГОВОР

Монографија др Јелене Ћеранић под називом *Облици повезивања држава чланица у Европској унији* долази пред читаоца у право време. Питање успостављања различитих облика повезивања држава унутар Европске уније последњих година доспело је у средиште интересовања, као решење које омогућава да се Унија шири и прихвата нове државе чланице, које су на различитом степену развоја, уз истовремено продубљење интеграција у оквиру заједничких политика Уније.

Полазећи од тога да је Европска унија превазишла очекивања својих идејних твораца како у квантитативном, тако и у квалитативном смислу, што је узрок бројних проблема са којима се Унија суочава у свом раду, ауторка даје одговор на питање како управљати растућим различитостима и омогућити да Европска унија, колико год суштински била хетерогена, остане релативно хомогена.

Услед повећања броја држава чланица (које се разликују у погледу економске моћи, друштвено-политичког уређења, културно-историјског наслеђа, правних традиција итд.), данас је готово немогуће да се све земље интегришу истим ритмом. Да би Европска унија, коју чини двадесет седам земаља, наставила да напредује и продубљује интеграције, концепт једнакости и јединства држава чланица морао је уступити место концепту диференцираности (флексибилности). Под овим концептом подразумева се могућност да се државе чланице налазе у различитом положају у погледу опсега права и обавеза у оквиру политика Уније, другим речима, да свака држава чланица Европске уније продубљује интеграције својим сопственим ритмом. Диференцираност, као принцип права Европске уније, по први пут је институционализована 1997. године Уговором из Амстердама, у виду одредаба о ближој сарадњи.

Ауторка настоји да потврди хипотезу да диференцираност није крајње, већ само привремено решење. Захваљујући механизму ближе сарадње, омогућено је да Европска унија шири и прихвата под своје окриље нове државе чланице које су на различитом степену развоја, с једне стране, а да истовремено „старије“ чланице не чекају, већ продубљују интеграције и развијају сарадњу у новим областима, с друге стране. Стога концепт флексибилности може да се посматра као фактор који омогућава да се јединство, на неки начин, очува. Без обзира на то што су ова два концепта, флексибилност и јединство, *a priori*, супротна, примена првог у пракси не значи нужно да ће други нестати. Концепт диференциране интеграције, тј. механизам ближе сарадње, требало би да се посматра само као једна етапа, средство на путу ка циљу који се огледа у, условно речено, јединственој Европској унији.

Ауторка показује да уме и најкомпликованије проблеме права Европске уније да представи и анализира и да изведене закључе сасвим јасно аргументује. У томе јој је свакако помогло ослањање на веома богату литературу, пре свега на француском и енглеском језику, која се не исцрпљује на делима класика права Европске уније, него сеже до најновијих наслова.

Зрелост ауторке и изузетно добро познавање материје огледају се и у систематичности приликом излагања ове сложене проблематике, тј. у самој структури монографије. Најпре је размотрена генеза идеје о успостављању различитих облика повезивања између држава чланица у Европској унији, као и бројни покушаји класификације свих тих облика. Затим су представљена три најпознатија и најзначајнија облика повезивања држава чланица Европске уније, а то су Економска и монетарна унија, Социјални протокол и Шенгенска сарадња. Након тога, детаљно су анализирани саме одредбе о ближој сарадњи, предвиђене Уговором из Амстердама и измењене и допуњене Уговорима из Нице и Лисабона. Затим је размотрен значај, као и перспективе механизма ближе сарадње у светлу растуће хетерогености Уније. Посебна пажња посвећена је ризицима покретања ближе сарадње, тј. критичком углу гледања на концепт успостављања диференцираности унутар Европске уније. Управо тај критички осврт веома је значајан јер указује на све евентуалне негативне аспекте институционализације диференцираности, о којима би посебно требало водити рачуна. На крају је испитана правна природа Европске уније, као оквира унутар кога се државе чланице повезују и успостављају различите облике сарадње. Будући да Европска унија представља јединствени и у правној историји до сада непознати облик повезивања држава, њену правну природу тешко је дефинисати и сврстати је у неку од постојећих категорија. Кроз анализу конкретних решења предвиђених Уговорима, ауторка је настојала да одговори на питање да ли се одредбама Уговора искристалисала нова форма федерализма, односно, у којој мери правни систем Европске уније, заснован на Оснивачким уговорима, оживљава концепт о федерацији држава нација.

У закључним разматрањима указано је, између осталог, на једно од могућих решења за превазилажење проблема насталих услед повећања Уније и различитости унутар ње. Ради се о упоредној примени, тј. комбинацији два концепта: концепта федерације, као правног оквира и концепта диференциране интеграције, као инструмента, тј. метода који омогућава напредак Европске уније. Заправо симбиоза ова два концепта представља један од могућих путева за излазак из кризе и прилагођавање функционисања Уније новонасталим околностима.

С обзиром на сложеност материје, развијена је обимна стручна терминологија. Постоји велики број израза који се користе како би се дочарали различити примери повезивања држава унутар Европске уније, као што

су диференцирана интеграција, диференцираност, флексибилност, ближа сарадња, појачана сарадња, убрзана сарадња, проширена сарадња, дерогације, изузећа, Европа променљиве геометрије, Европа у више брзина, Европа по жељи, Европа на више нивоа или више спратова, тврдо језгро, авангарда, концентрични кругови, центар гравитације, група пионира итд.

Будући да се ради о релативно новој области права Европске уније, за одређене стручне појмове још увек нису усвојени званични преводи у српском језику. Дакле, поједини термини који се користе у монографији резултат су настојања саме ауторке да, упоредном анализом терминологије утврђене у званичним језицима Европске уније (пре свега француском и енглеском), изнађе најприкладније преводе на српски језик. Стога се допринос овог дела огледа и у њеним идејним решењима (преводима за поједине стручне термине), која би требало да послуже у будућности, приликом утврђивања званичних превода за одређене, све распрострањеније појаве у Европској унији.

И док о правним и политичким облицима повезивања држава Европе постоје бројни радови у домаћој литератури, о њиховом повезивању унутар институционалног оквира Европске уније готово да их нема. Изумимајући кратке осврте у појединим уџбеницима и стручним чланцима, монографија др Јелене Ђеранић представља први озбиљан покушај да се питање повезивања држава унутар саме Европске уније обради у нашој земљи и на српском језику. Већ после првих страница развија се радозналост, али и поверење читалаца. Ово стога што се ради о смелом, али савесном истраживачу који се упушта у систематско истраживање у области која је код нас, до сада, била запостављена. Анализа могућности успостављања различитих облика повезивања држава чланица у Европској унији, као и њених последица, изведена је са изванредном прецизношћу и утемељена на научним истраживањима и емпиријским искуствима. Тачност у оцењивању, богатство консултоване литературе, способност селекције значајних теоријских ставова и избор одговарајуће праксе сведоче о развоју значајног младог аутора и дела које попуњава празнину у нашој стручној литератури и буди интерес за тему која је од све већег значаја.

Монографија др Јелене Ђеранић појављује се пред нама у необично важном тренутку. Будући да даје одговор на један од кључних проблема са којим се Унија данас суочава, а то је антагонизам проширење-продубљење, она представља значајан допринос науци права Европске уније. С обзиром на оригиналност теме, с једне стране, и иновативност у погледу терминологије, с друге стране, несумњиво је да се ради о пионирском раду у домаћој науци. У том смислу, др Јелена Ђеранић дала је елементе новог приступа европским интеграцијама, што монографију чини успешном и добродошлом.

УВОДНА РАЗМАТРАЊА

Државе старог континента кроз историју су се много пута између себе повезивале и успостављале различите облике сарадње. Идеја о уједињењу европских земаља после Другог светског рата формализована је оснивањем Европских заједница. Оснивачки уговори¹ представљали су правни оквир за унапређење сарадње свих земаља чланица. Међутим, у оквиру самих Европских заједница/Европске уније, постојале су тенденције за повезивањем и успостављањем сарадње само између појединих држава чланица. У почетку су те државе чланице сарадњу заснивале на *ad hoc* основама, изван институционалног оквира Уније, да би напослетку самим Уговорима биле предвиђене правне основе за правно и политичко повезивање држава чланица унутар Европске уније.

„Уједињени у различитости“ била је једна од основних премиса којом су се руководили тзв. очеви оснивачи Европских заједница педесетих година прошлог века. Европска разноврсност обухвата различите културе, различите језике, различите правне и политичке системе и мноштво нација. Временом, са повећањем броја држава чланица, повећавале су се и различитости унутар ове специфичне организације држава нација. Стога се данас, као једно од кључних, намеће питање како управљати растућим различитостима и омогућити да, Европска унија, колико год суштински хетерогена била, остане релативно хомогена.

Дакле, давнашња идеја о трајнијем и чвршћем повезивању држава Европе оживљена је након Другог светског рата. После вековних неуспешних покушаја уједињења старог континента насилним путем, пресудан утицај на поновно отварање ове теме имали су радови италијанског федералисте Алтиерија Спинелија (Altieri Spinelli) и француског функционалисте Жана Монеа (Jean Monnet) који су се заснивали на уједињењу европских држава на економским принципима. Под утицајем ових идеја, а непосредно на основу Шуманове декларације из 1950, основана је најпре Европска заједница за угља и челик. Уговор о оснивању ове заједнице, познат као Париски уговор, потписан је 1951. у Паризу, а ступио је на снагу 1952. године. Иако су му донети били ограничени (циљ је био да се под заједничку контролу Високе власти једне отворене организације

¹ Након реформе предвиђене Уговором из Лисабона, Европска унија почива на два уговора, и то су: Уговор о Европској унији и Уговор о функционисању Европске уније (у наставку текста: Оснивачки уговори или Уговори). Својевремено, пре ступања на снагу Уговора из Лисабона, функционисање Европске уније заснивало се на Уговору о оснивању Европских заједница и Уговору о Европској унији.

стави француска и немачка производња и дистрибуција угља и челика), он је одиграо веома значајну улогу у смислу подстицања повезивања и економске и политичке сарадње између држава Европе. Захваљујући позитивним искуствима ове сарадње, у Европи је настављен процес интеграција. Дана 27. марта 1957. у Риму су потписана два уговора: Уговор о оснивању Европске економске заједнице и Уговор о оснивању Европске заједнице за атомску енергију. Ови уговори, познатији као Римски уговори, ступили су на снагу 1. јануара 1958.

Европске заједнице чинило је шест држава чланица: Француска, Немачка, Италија и земље Бенелукса (Белгија, Холандија и Луксембург). Европска економска заједница одмах се издвојила по својој динамичности, што је последица чињенице да је обухватала више привредних сектора (за разлику од друге две које су биле ограничене на коришћење енергије). Упркос разликама које су између држава чланица Европске економске заједнице постојале у то време, шест земаља, као ужа групација држава, успевало је да превазиђе бројне препреке и оствари веома добру сарадњу у различитим областима привреде.

Будући да се сарадња у оквиру ове специфичне организације држава нација показала као успешна, временом су се за њу заинтересовале и друге европске земље. Стога се, током година, број држава чланица сукцесивно повећавао. Први пут, Европске заједнице су проширене 1973, када су им приступиле Велика Британија, Ирска и Данска. Осам година касније, Грчка је постала члан европске породице, а 1986. и државе Иберијског полуострва: Шпанија и Португалија. Ове три земље биле су економски слабије у односу на остале државе чланице, тако да им је била неопходна помоћ развијенијих партнера. Уговором из Мастрихта из 1992. основан је нови ентитет – Европска унија, коју су чиниле три постојеће Европске заједнице (Европска заједница за угљ и челик, Европска економска заједница и Европска заједница за атомску енергију). Европска унија дефинисана је као нова етапа у процесу стварања све чвршћег јединства између народа Европе.² Европска унија поново је проширена 1995, када су јој приступиле Шведска, Финска и Аустрија. Будући да је реч о економски изузетно развијеним земљама, њихов улазак у Унију није проузроковао веће потешкоће. Пето по реду, и уједно до сада највеће проширење Европске уније, уследило је 1. маја 2004, када је у Унију ушло десет нових земаља, преваходно Централне и Источне Европе (Пољска, Чешка, Словачка, Мађарска, Словенија, Естонија, Летонија, Литванија, Кипар и Малта). Међутим, овога пута радило се о земљама потпуно другачијег културно-историјског наслеђа и степена економске развијености у односу на дотадашње чланице Уније. Последње проширење одиграло се 1. јануара 2007, када су се Европској унији придружиле Румунија и Бугарска.

2 Члан 1. став 2. Уговора ЕУ.

У овом тренутку Европска унија има двадесет седам држава чланица. Између ових земаља постоје велике разлике, не само у смислу економске моћи, већ и у погледу друштвено-политичког уређења, културно-историјског наслеђа, правних традиција итд. Хетерогеност Европске уније нарочито је дошла до изражаја приликом последња два проширења, када су у Европску унију ушле земље које, осим што су на нижем степену развоја, последњих педесет година су живеле у потпуно другачијим околностима у односу на земље тзв. западне демократије. Будући да није било реално очекивати да ће нове државе чланице моћи одмах да се укључе у све постојеће комунитарне политике, прибегло се концепту флексибилности. Предвиђено је да ће се ове земље у поједине области сарадње укључивати постепено, када испуне одређене услове, тј. прилагоде се европским стандардима (нпр. дванаест нових држава нису одмах постале пуноправне чланице Шенгенске зоне, нити су усвојиле јединствену монету – евро).

Дакле, морало се одступити од принципа јединства и једнакости држава чланица, који је деценијама представљао један од темеља европске конструкције. На основу овог принципа све државе чланице учествују у развоју свих политика Уније. Међутим, чак и у прошлости, када је Унија била мања, а разлике између држава чланица слабије изражене, постојали су изузеци од примене овог принципа. Данас би инсистирање на стриктној примени принципа једнакости довело до тога да напредније земље стагнирају, чекајући да слабије развијени партнери достигну одређени степен развоја како би могли заједно да продубљују сарадњу у појединим областима.

Услед повећања броја држава чланица и хетерогености у оквиру Европске уније, појавила се дилема, тј. антагонизам између проширења Уније и продубљења сарадње. Како омогућити да се Унија шири и да прихвата у своје окриље нове државе, а да истовремено, „старије“ чланице не чекају, већ продубљују интеграције и развијају сарадњу у новим областима? Да ли је могуће помирити ове две, наизглед супротне, тенденције са којима се суочава Европска унија данас?

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 државе чланице учествују у развоју свих политика Уније. Наиме, поједине земље, иако могу, не желе да учествују у одређеним политикама. Дакле, за повезивање држава чланица са циљем унапређења интеграција, поред елемента способности, потребан је и елемент воље.³

3 В. В. Racine et al., *Perspectives de la coopération renforcée dans l'Union européenne*, La documentation Française, Paris, 2004, стр. 1–40.

Да би Европска унија, коју чини двадесет седам држава, наставила да напредује и продубљује интеграције, концепт једнакости и јединства држава чланица уступио је 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 Уније. Дакле, на основу овог концепта свака земља чланица Европске уније продубљује интеграције сопственим ритмом.

Концепт диференциране интеграције, неформално је, одувек био присутан у европском пејзажу. У почетку се овом концепту прибегавало само у изузетним случајевима, а трајање је било временски ограничено. Међутим, током година, са развојем европске конструкције, еволуирало је и схватање и примена концепта диференциране интеграције.

Уговором из Мастрихта 1992, по први пут је у историји европских интеграција институционализована флексибилност у примени права Европске уније. Предвиђено је да у развоју политика Заједница или Уније не морају нужно учествовати све државе чланице. До Уговора из Мастрихта постојали су само појединачни облици флексибилности, који су се односили на поједине аспекте одређене политике, а диференцирани положај држава чланица толерисан је једино у случају њихове немогућности да се укључе у неку од политика Заједнице. Овим уговором предвиђено је да се флексибилност може односити на једну политику у целини и дозвољено да државе чланице, иако могу, не учествују у одређеним политикама Заједнице или Уније.

Ипак, диференцираност као концепт комунитарног права, кодификована је тек Уговором из Амстердама. Диференцирана интеграција институционализована је у виду одредаба о ближој (појачаној) сарадњи. Државе чланице које намеравају да успоставе ближу међусобну сарадњу могу користити институције, поступке и механизме предвиђене Уговорима, уз поштовање одређених услова. Када се успостави ближа сарадња, она је, у сваком тренутку, отворена за све државе чланице. Дакле, одредбе о ближој сарадњи представљају правни оквир за повезивање и сарадњу држава чланица унутар Европске уније.

Предвиђене Уговором из Амстердама, одредбе о ближој сарадњи су у два наврата биле предмет измена и допуна. Најпре Уговором из Нице, којим су ублажени услови за отпочињање ближе сарадње, а затим Уговором из Лисабона, који садржи свеобухватну реформу механизма ближе сарадње, у смислу његовог прилагођавања новонасталим околностима у Унији. На основу Уговора из Лисабона, с једне стране су поједностављени услови успостављања ближе сарадње у оним областима у којима је она и раније била дозвољена, а с друге стране, омогућено је покретање овог механизма у оним областима у којима је ближа сарадња, до тада, била забрањена.

Механизам ближе сарадње, на неки начин, представља мост између проширења Уније и продубљења интеграција, тј. омогућава да Унија, упркос сукцесивном повећању броја држава чланица, напредује и унапређује сарадњу. Будући да увођење елемента флексибилности може да има нежељене последице на систем у целини, институционализација ближе сарадње наишла је на отпор одређених струја у Европској унији. Стога су Уговорима предузете максималне мере предострожности како би се избегло да признање диференцираности, у областима које спадају у комунитарну надлежност или између степена припадности држава чланица Унији, произведе центрифугалне ефекте опасне по глобалну равнотежу система.⁴

Иако инструмент ближе сарадње на начин предвиђен Уговорима, формално, до данас никада није покренут, све државе чланице не учествују једнообразно у развоју свих заједничких политика. Наиме, у оквиру европске конструкције постоје облици диференциране интеграције који су првобитно засновани ван оквира Европске уније, да би тек касније били интегрисани у Оснивачке уговоре. Најпознатији примери су свакако Економска и монетарна унија и шенгенска сарадња.

Европска конструкција настала је као резултат компромиса између националних интереса држава чланица и њихових различитих политичких визија Европе. Ни данас не постоји сагласност између држава чланица о појединим питањима, нарочито када је реч о онима која су од кључног политичког значаја за будућност Европске уније. Циљ повезивања држава чланица и успостављања сарадње није да се различитости отклоне, већ да се препознају, прихвате као реалност и нађу начини којима би се могло управљати хетерогеношћу колективних виђења Европљана у различитим областима. Концепт диференцираности, институционализован у форми механизма ближе сарадње, представља један од привилегованих начина за реализацију ових циљева. Пре свега, инструмент ближе сарадње омогућава успостављање заједничких активности упркос различитим визијама и националним интересима држава чланица и испуњава захтеве за ефикасношћу и легитимитетом. Осим тога, применом овог инструмента ставља се тачка на „фантазију о јединству и хомогености европске конструкције“.⁵

О правном и политичком повезивању држава чланица и успостављању диференцираности унутар Европске уније постоји велики број теорија. Већина њих метафорично дочарава ново устројство европске конструкције концептима о Европи у више брзина, Европи променљиве

4 D. Simon, *Le système juridique communautaire*, PUF, Paris, 2001³, стр. 49–50.

5 T. Chopin, J. F. Jamet, „La différenciation peut-elle contribuer à l’approfondissement de l’intégration communautaire?“, http://www.robert-schuman.org/question_europe.php?num=qe_107, 29. октобар 2010.

геометрије, Европи концентричних кругова, Европи на више нивоа или спратова, тврдом језгру, центру гравитације итд. Упркос одређеним разликама између ових сликовитих представа, заједничко им је да некада јединствена европска конструкција уступа место Унији у којој све државе чланице неће бити у истом положају, тј. у којој ће се њихов степен интегрисаности разликовати. Државе ће се између себе повезивати и учествовати у различитим видовима сарадње, при чему ће свака држава бити слободна да одабере у које ће политике да се укључи, а из којих да изостане. Захваљујући одредбама о ближој сарадњи, свака држава чланица моћи ће да се интегрише сопственим ритмом.

Да би се могла свеобухватно размотрити правна природа различитих видова повезивања држава чланица, тј. појединачних облика диференциране интеграције унутар Европске уније, неопходно је расветлити сам контекст, односно правни оквир унутар кога се оне повезују. Будући да је реч о државама чланицама Европске уније, управо Европска унија представља тај контекст који би требало дефинисати. „Европска унија представља особену правну творевину коју није лако правно објаснити.“⁶

Европска унија је, као форма повезивања независних држава, јединствен и у правној историји до сада непознати облик организовања држава чланица. Стога је њену правну природу тешко одредити и сврстати је у неку од постојећих категорија. С обзиром на различитости у тумачењима правне природе Европске уније као структуре унутар које се повезују државе чланице, веома је тешко дефинисати природу појединачних облика сарадње између одређених држава чланица.

Без обзира на то што дефиниција правне природе Европске уније има онолико колико и аутора који су се овим питањем бавили, све оне би се могле груписати у три категорије. Један део научне мисли тврди да је Европска унија само облик међународне организације. Други, пак, сматрају да су се у оквиру ове специфичне форме повезивања држава чланица искристалисале претежно карактеристике државе (федералне државе). Треће тумачење полази од тога да Европска унија није ни међународна организација ни држава, већ специфичан ентитет који осцилира између ове две категорије. Иначе, последњих година се у европским, пре свега политичким, али и научним круговима, све више прихвата теорија Жака Делора (Jacques Delors) о Европској унији као федерацији држава нација.

Са проширењем Европске уније и повећањем хетерогености њеног састава, правно и политичко повезивање држава чланица унутар Европске уније, односно концепт диференцираности европске конструкције постаје све актуелнији. Диференцирана интеграција, као механизам за

6 Б. Кошутин, *Увод у евројско право*, Завод за уџбенике, Београд, 2006, стр. 54.

координацију различитости и наставак напретка Европске уније, уз гаранције за очување јединства Уније и њеног институционалног оквира, тема је бројних стручних радова, научних скупова, конференција, политичких дебата, пре свега у земљама оснивачима Европске уније. Ипак, у нашој земљи, до данас, готово да није било озбиљнијих радова о овој теми.

Комплексност материје имплицира коришћење обимне стручне терминологије, која у српском језику није још утврђена. Будући да је реч о веома специфичним појмовима, посебан проблем представља конфузија у употреби појмова и термина којима су ти појмови изражени. У великом броју случајева не постоје званични преводи, тако да су термини који се користе у овом раду идејна решења самог аутора. Упоредноправном анализом термина који су у употреби у званичним језицима Европске уније (пре свега француском и енглеском), аутор је покушао да, за одређене појмове, изнађе адекватне термине у српском језику.

И док о правном и политичком повезивању држава Европе постоје бројни радови у домаћој литератури, о њиховом повезивању и сарадњи унутар институционалног оквира Европске уније готово да их уопште нема. Изузимајући кратке осврте у појединим уџбеницима или стручним чланцима, ова књига представља први свеобухватнији покушај да се питање повезивања држава чланица, засновано на Уговорима и унутар саме Европске уније, обради у нашој земљи и на српском језику. Стога бављење темом диференциране интеграције представља велики изазов и велику одговорност.

Имајући на уму да Европска унија тренутно има двадесет седам држава чланица у свом саставу (и да ће се тај број, у будућности, највероватније повећати), сасвим је извесно да ће се о правном и политичком повезивању држава чланица унутар институционалног оквира Европске уније тек говорити и писати. Будући да је пракса често маштовитија од научне мисли и теоретских претпоставки, у ком правцу и којим интензитетом ће се развијати диференцираност Уније остаје да се види. Овим радом, аутор је само покушао да одшкрине врата која воде у велико пространство диференцираних интеграција које су, свакако реалност, али и будућност Европске уније.

* * *

Прво поглавље, Порекло диференциране интеграције, посвећено је историјату развоја концепта диференцираности у оквиру Европске уније и класификацији различитих облика повезивања држава чланица. У оквиру другог поглавља, Постојећи облици диференциране интеграције, анализирана су три најпознатија примера повезивања и сарадње држава чланица унутар Европске уније: Економска и монетарна унија, Социјални протокол и Шенгенска сарадња. Треће поглавље, Механизам

ближе сарадње као Уговорима институционализован облик диференциране интеграције, посвећено је самој ближој сарадњи, као методу за правно и политичко повезивање држава чланица унутар Уније. Механизам ближе сарадње, предвиђен Уговорима, анализиран је хронолошким редоследом, од покретања сарадње подношењем захтева за коришћење институционалног оквира Уније, преко допуштености захтева, поступка одобрења, учешћа држава чланица, функционисања ближе сарадње, па до правне природе ближе сарадње. У оквиру четвртог поглавља Концепт диференциране интеграције – биланс и перспективе најпре је представљена улога концепта диференциране интеграције у развоју европске конструкције, као једне етапе на путу ка јединству Европске уније, а затим је испитан однос између величине држава чланица и концепта диференциране интеграције. У оквиру овог поглавља, посебна пажња посвећена је перспективама ближе сарадње, након ступања на снагу Уговора из Лисабона. Размотрено је које су то области у којима би било погодно унапредити сарадњу између држава чланица ЕУ применом концепта диференциране интеграције, тј. механизма ближе сарадње. У петом поглављу, Диференцирана Европска унија као федерација држава нација анализирана је правна природа Европске уније, као правног и политичког оквира унутар кога се повезују и сарађују државе чланице. Након што је констатовано да је Европска унија више од међународне организације, а мање од државе, размотрено је да ли се у оквиру Уније искристалисала нова форма федерализма, тзв. федерација држава нација. На самом крају, аутор је покушао да укаже на то да спрега (симбиоза) између концепта диференциране интеграције (као метода) и концепта федерације држава нација (као правног оквира) представља оптимално решење за повезивање и сарадњу држава чланица унутар Европске уније.

I. ПОРЕКЛО ДИФЕРЕНЦИРАНЕ ИНТЕГРАЦИЈЕ

Државе чланице Европске уније могу се међусобно повезивати и успостављати различите облике сарадње унутар институционалног оквира Европске уније. Циљ повезивања и сарадње држава чланица је продубљивање интеграција у појединим областима које су у надлежности Уније. Сарадња се може успостављати у областима као што су: економска и монетарна политика, социјална политика, спољна политика и заједничка безбедност, правда и унутрашњи послови, заједничка пољопривредна политика, фискална политика, царинска политика итд. Уколико се изузму питања везана за унутрашње тржиште, кохезија и области које су у искључивој надлежности Европске уније, државе чланице, под одређеним условима, могу да се повезују и успостављају различите облике сарадње, тј. диференциране интеграције у свим областима за које је надлежна Унија.

Дакле, једна ужа групација држава, заинтересована за унапређење одређених политика Уније, може отпочети сарадњу у којој не учествују све државе чланице. Акти који се усвајају у оквиру ове сарадње не обавезују државе чланице које у њу нису укључене. Захваљујући овој могућности повезивања држава чланица и успостављања диференциране интеграције, Европска унија може да напредује и продубљује интеграције у оквиру различитих политика Уније, упркос неучешћу појединих држава чланица.

О хетерогености форми правног и политичког повезивања држава чланица унутар Европске уније сведочи и велики број израза којима се објашњава ова појава. Диференцирана интеграција, диференцираност, флексибилност, ближа сарадња, појачана сарадња, убрзана сарадња, проширена сарадња, тешња сарадња, дерогације, изузећа, Европа променљиве геометрије, Европа у више брзина, Европа по жељи, Европа на више нивоа или више спратова, тврдо језгро, авангарда, концентрични кругови, клаузуле о изласку (*opt-out*), само су неки од термина који се користе како би се што адекватније представили бројни облици повезивања држава чланица унутар Европске уније.

На конференцији у Ници 2000, листа термина којима се објашњавају различити правни и политички облици повезивања држава чланица, обogaћена је новим изразима. Наиме, европски званичници су, приликом излагања својих визија о будућности Европске уније, употребили нове изразе, као што су центар гравитације и група пионира.

За потребе овог рада, као заједнички за све облике правног и политичког повезивања држава чланица Европске уније, биће употребљаван термин *диференцирана интеграција*.⁷ С обзиром на ширину термина диференцирана интеграција, под њега се могу подвести најразличитији облици повезивања држава чланица.⁸ За институционализовану сарадњу између држава чланица Европске уније, која је предвиђена Уговорима, користиће се термин *ближа сарадња*, који је усвојен у преводима Оснивачких уговора.⁹ „Ближа (појачана) сарадња представља могућност одређених држава чланица, које намеравају да успоставе ближу међусобну сарадњу, да доносе правне акте и друге одлуке ради реализације циљева Уније, за њих обавезне, а необавезне за остале државе чланице.”¹⁰

Од самог оснивања Европских заједница државе чланице су се повезивале и успостављале различите видове сарадње. Могло би се рећи да је концепт диференциране интеграције, незванично, одувек био присутан у европском миљеу. Диференцираности се, у почетку, прибегавало само изузетно и њено трајање је било временски ограничено. Временом, са развојем европске конструкције, еволуирало је и схватање концепта диференциране интеграције.

Последњих десетак година Европска унија се суочава са великим проблемима у раду. Начела на којима је почивао рад институција у заједници од шест држава чланица, веома је тешко поштовати у оквиру структуре у чијем саставу се налази двадесет седам држава. Принцип јединства и једнакости држава чланица, у смислу да све државе морају учествовати у развоју свих политика Уније, више се не може примењивати.

У том светлу, инструмент ближе сарадње, као институционализовани облик концепта диференциране интеграције, представља мост између проширења Уније и продубљења интеграција, тј. омогућава да Европска унија, упркос сукцесивном повећању броја држава чланица, напредује и унапређује сарадњу у оквиру заједничких политика.

Како би се што боље сагледала улога и значај диференциране интеграције у Европској унији данас, најпре ће бити испитан историјат диференциране интеграције и промене које је овај концепт претрпео током свог развоја, од оснивања Европских заједница до данас. Након тога, биће размотрене класификације облика диференциране интеграције. С обзиром на разноликост појавних облика диференциране интеграције, постоји

7 *Differentiated integration* (енгл.); *l'intégration différenciée* (фр.).

8 Проф. Кошутић говори о вишестепености интеграције. В. Б. Кошутић, *Увод у евројско љраво*, Завод за уџбенике, Београд, 2006, стр. 53.

9 Д. Лопандић, *Оснивачки уговори Евројске уније*, Канцеларија за придруживање Србије и Црне Горе Европској унији, Београд, 2003; М. Јањевић, *Консолидовани уговор о Евројској унији, од Рима до Лисабона*, Службени гласник, Београд, 2009.

10 Б. Кошутић, стр. 53.

велики број класификација. Међутим, ниједном од њих се не могу обухватити све постојеће форме повезивања држава чланица ЕУ. Стога се међу постојећим класификацијама мора успоставити одређена хијерархија.

1. ИСТОРИЈАТ ДИФЕРЕНЦИРАНЕ ИНТЕГРАЦИЈЕ

Концепт диференциране интеграције, у смислу флексибилног, тј. различитог положаја држава чланица у погледу опсега права и обавеза у одређеним политикама Уније, био је присутан у Европској заједници од њеног оснивања. Међутим, дуго је овај концепт примењиван искључиво у изузетним ситуацијама и са ограниченим временом трајања, тј. диференцираност је постојала само док се не отклоне препреке за једнообразну примену прописа. Временом, са развојем Уније, мењало се и схватање концепта диференциране интеграције. Данас се диференцирана интеграција, као једно од решења за излазак из периода стагнације и наставак напретка Европске уније, налази у средишту интересовања европске јавности.

Осврт на развојни пут диференциране интеграције указује на то да је овај концепт, у Европи, помињан и пре оснивања Европских заједница. Наиме, почетком педесетих година прошлог века, појавила се иницијатива која је садржала елементе диференцираности. Реч је о тзв. Идновом плану, чије би се поједине одредбе могле оквалитиковати као претече концепта диференциране интеграције. Међутим, ова иницијатива никада није заживела. Иначе, концепту диференцираности, који у европском пејзажу постоји одавно, пажња је озбиљно посвећена тек Уговором из Мастрихта. Овим уговором је предвиђено да се флексибилност може односити на једну политику у целини, а не само на поједине аспекте одређене политике. Међутим, флексибилност као принцип у оквиру права Европске уније први пут је институционализована 1997. Уговором из Амстердама у виду механизма ближе сарадње. „Правним регулисањем ближе сарадње само је институционализована ранија пракса у којој су поједине државе чланице, без обзира на заједничке интересе, сматрале да између себе могу остварити још веће заједништво од оног које је остварено између осталих држава у оквиру Европске заједнице“.¹¹

На овом месту, најпре ће бити анализирани претече концепта диференциране интеграције у Европи. Затим ће бити размотрена генеза идеје о унапређењу сарадње између појединих држава чланица Европске

11 Р. Вукадиновић, *Право Европске уније*, Центар за право Европске уније Правног факултета у Крагујевцу, Крагујевац, 2006⁴, стр. 35.

уније и њен развој до 1997. године. На крају ће бити представљена институционализација, тј. увођење концепта диференциране интеграције у правни поредак Европске уније.

1.1. Прејече диференциране интеграције

Корени идеје о примени концепта диференцираности у процесу европских интеграција датирају још из периода пре оснивања Европских заједница. Почетком педесетих година прошлог века, појавила се веома необична иницијатива, која је својевремено привукла велику пажњу европске јавности. Иако никада није заживела, због своје иновативности и веома занимљивих решења, ова иницијатива се и данас често помиње. С обзиром на то да временски претходи поступку стварања Европских заједница, могла би се оквалификовати као претеча концепта диференцираности у правном поретку Европске уније. Реч је о иницијативи Владе Уједињеног Краљевства, која је по њеном покретачу и промотеру, британском министру иностраних послова Ентонију Идну (Anthony Robert Eden), познатија као Иднов план. Ова иницијатива појавила се марту 1952, а већ годину дана касније било је потпуно извесно да није наишла на прихватање заинтересованих држава.

Када је у јесен 1951. дошла на власт, Конзервативна партија се, због пасивног става лабуриста и преузимања иницијативе у погледу европског повезивања од стране других држава, посебно Француске, нашла пред свршеним чином. Наиме, европски интеграциони процес је увелико кренуо у, за Британце неприхватљивом, наднационалном правцу. Преговори о Шумановом и Плевеновом плану већ су били доста одмакли, а нова влада није била спремна да их прихвати такве какви су били. „Стога је све што је конзервативцима предвођена Британија могла да учини да не би остала сасвим по страни, остајући ипак изван за њу неприхватљивог наднационалног интеграционог процеса, било предлагање стварања асоцијације између, с једне стране, држава укључених у тај процес наднационалног интегрисања, и, с друге стране, Уједињеног Краљевства и дела европских држава, пре свега скандинавских, не укључених у тај процес. Тако је дошло до појаве Идновог плана.“¹²

Ентони Идн је свој план изнео на заседању Комитета министара Савета Европе, одржаном у марту 1952. године. Повод за подношење ове иницијативе био је двострук. С једне стране, на том заседању требало је да се расправља о предлогу измене Статута Савета Европе којом би ова организација добила супранационална својства, што се никако није

12 Б. Ракић, *За Европу је пошребно време*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд, 2009, стр. 198.

уклапало у британско виђење европског интеграционог процеса. Наравно, Великој Британији, као једној од држава оснивача Савета Европе, чланство и учешће у раду Савета Европе били су веома значајни. С друге стране, Велика Британија није имала намеру да се укључује у наднационалне аранжмане, попут Европске заједнице за угаљ у челик и Европске одбрамбене заједнице. Међутим, Велика Британија је донекле била свесна да ове организације могу постати веома снажне и значајне. Стога јој је било важно да са њима одржава блиске односе.¹³

Ентони Идн је, приликом израде свог плана, пошао од тога да се покрет за европско јединство, који је довео до стварања Савета Европе, креће у два правца. Један од тих праваца је изградња атлантске заједнице. Ову заједницу чини шири круг држава које се у оквиру тог облика повезивања не одричу свог суверенитета, већ тесно сарађују на међувладиној основи. Њихов централни облик организовања је Северноатлантски савез, тј. НАТО. Истовремено, између једног ужег круга Европских континенталних држава развија се други правац изградње европског континенталног јединства. Овај други правац заснивао се на две организације, које у том тренутку још нису биле до краја успостављене, а то су: Европска заједница за угаљ и челик и Европска одбрамбена заједница. „Полазећи од тога да је Савет Европе прикљештен између ова два процеса изложен ризику од потпуног губљења значаја, Саветодавна скупштина Савета Европе поднела је предлог за измену Статута Савета Европе, по коме би се ова организација трансформисала тако да уместо чисто консултативне постане квазифедерална институција са легислативним и извршним овлашћењима и правом да је владе држава чланица консултују о одређеним питањима из оквира њених надлежности. По Идну, оваква ревизија знатно би закомплицовала положај Уједињеног Краљевства, државе чланице Савета Европе неспремне да улази у било какве федералне аранжмане.“¹⁴

Позивајући се на то да је Савет Европе до тог момента имао кључну улогу у иницирању и развоју процеса европских интеграција, Идн је сматрао да он и даље треба да има централну улогу у том процесу. Сходно томе, европске заједнице које су у фази настајања, Европска заједница за угаљ и челик и Европска одбрамбена заједница, као и све будуће организације сличног типа, „треба да буду подведене у мери у којој је то могуће, под институционални кров Савета Европе. То би се извело тако што би се извршила одговарајућа адаптација институционалног система Савета Европе.“¹⁵

Ова адаптација била би двострука. С једне стране, Комитет министара и Саветодавна скупштина, у саставу у коме је представљено шест

13 *Ibid.*, стр. 199–200.

14 *Ibid.*, стр. 201.

15 *Ibid.*, стр. 202.

држава чланица Европске заједнице за угаљ и челик и Европске одбрамбене заједнице, требало би да преузму улогу одговарајућих органа те две заједнице. А с друге стране, иста та два органа, у саставу у коме је представљено свих петнаест држава чланица Савета Европе, настављају да обављају своје дотадашње надлежности предвиђене Статутом Савета Европе. Дакле, овакав систем могао би се оквалификовати као рад „по систему са два колосека“.¹⁶ Иначе, када би на дневном реду заједничких органа била питања из надлежности Европских заједница, али која су од општег значаја за Западну Европу, онда би ти органи о тим питањима расправљали у пуном саставу, у коме су заступљене све чланице Савета Европе.

Ремоделирање Савета Европе на овај начин би, према Идну, имало низ предности. Пре свега, Савет Европе постао би интегрални део Европске заједнице, затим, избегло би се дуплирање и преклапање европских тела, и напослетку, Шуманов план и Европска одбрамбена заједница били би снабдевени већ спремном машинеријом.

Ипак, Иднов план садржао је неке веома битне недостатке, на које су указивали поједини представници Саветодавне скупштине. Постављено је питање како је могуће повезивати парламентарне и министарске органе Савета Европе и Европских заједница, а не укључити у тај систем повезивања и извршна тела, која су заправо кључни органи заједница у настајању – Високу власт Европске заједнице за угаљ и челик и Комесаријат Европске одбрамбене заједнице. Затим, као спорно наведено је да ова два органа немају своје пандане у Савету Европе, будући да Савет Европе има извршна овлашћења само на међувладином и на нивоу који није наднационални и она су концентрисана у овлашћењима Комитета министра. Чак ни извршни органи Европске заједнице за угаљ и челик и Европске одбрамбене заједнице, дакле Висока власт и Комесаријат немају међусобно слична овлашћења. Питање седишта различитих органа такође је поменуто као потенцијални проблем. Наиме, просторна концентрисаност тих органа била би предуслов за ефикасност функционисања организација у питању.¹⁷

Данас, након више од пола века од подношења ове иницијативе, поставља се питање да ли је можда смисао Идновог предлога био да се разводни читав систем предвиђен Уговором о оснивању Европске заједнице за угаљ и челик и Плевеновим планом. Међутим, веома се тешко са сигурношћу може дати одговор на ово питање. Наиме, с једне стране, Британци иницијативу свог шефа дипломатије нису тако представљали, инсистирајући на томе да ће управо захваљујући новој улози Савета Европе, европски интеграциони процес бити још кохерентнији

¹⁶ *Ibid.*

¹⁷ *Ibid.*, стр. 205–207.

и рационалнији. Ипак, с друге стране, код континенталних партнера Велике Британије било је присутно подозрење. Поједини су били уверени да је реч само о још једном британском лукавству и покушају да се, на сваки начин, маргинализује концепт европских интеграција заснован на Уговору о оснивању Европске заједнице за угаљ и челик и Плевеновом плану. Какве год да су биле британске намере, испоставило се да је Иднава иницијатива дошла прекасно.

Већ у јесен 1952, на заседању Саветодавне скупштине на коме је Иднов план био тема, околности су се измениле. У међувремену је дошло до ступања на снагу Уговора о оснивању Европске заједнице за угаљ и челик и потписан је Уговор о оснивању Европске одбрамбене заједнице.

Међутим, након више од пола века од покретања ове иницијативе, оно што је веома занимљиво и због чега се на овом месту помиње ова иницијатива, јесте Иднава аргументација у прилог усвајања његовог плана. Он је истакао да различите државе и нације из европске фамилије имају различите погледе на начин остваривања европског јединства и изградњу уједињене Европе. „Неки су веровали да могу брже да иду према том циљу него други. Неки су хтели да остваре европско јединство успостављањем уједињених институција, док други верују у прагматичнији приступ. Чувена конфронтација између федералистичког и функционалистичког метода одјекивала је у раним данима кроз ове дворане... Ако смо научили неку лекцију од посебног значаја, онда је, по мом мишљењу, то да јединство коме тежимо у Европи није просто, једнобојно јединство.“¹⁸

У суштини, Идн је сматрао да европско јединство није једнообразно јединство, већ је реч о једном комплексном, вишеслојном феномену. Стога би, по њему, требало омогућити различитим државама да приступе остварењу овог јединства онако како њима највише одговара, другим речима, да саме изаберу начин и ритам који је за њих најпогоднији.

Дакле, Идново виђење процеса европских интеграција, изнето и пре него што је основана Европска заједница, може се, у ширем смислу, одредити као претеча онога о чему је, у Европској заједници, први говорио белгијски премијер Лео Тиндемманс (Leo Tindemans) седамдесетих година, а чему је пажња озбиљно посвећена деведесетих година. Реч је о концепту европских интеграција, на основу којег свака држава чланица сама бира ритам којим ће се интегрисати.

18 Speech to be delivered by the Rt. Hon. Anthony Eden, M. C., M. P., Secretary of State for Foreign Affairs, at the Consultative Assembly of the Council of Europe, Strasbourg, 15th September 1952, наведено према Б. Ракић, *За Европу је иош пребрно време*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд, 2009, стр. 209–210.

1.2. Посебени развој идеје о диференцираној интеграцији до 1997. године

Идеја о диференцираној интеграцији, као интегративној стратегији која омогућава повезивање и тешњу сарадњу између појединих држава чланица унутар Уније, развијала се постепено. Још од оснивања Европских заједница, диференцираност је неформално постојала у пракси, док на званичном нивоу за овај концепт није постојало велико интересовање. У периоду до 1997, кључни датум у биографији диференциране интеграције била је 1992, када је усвојен Уговор из Мастрихта. Ипак, из периода до 1992. требало би издвојити Извештај Тиндеманс (*Rapport Tindemans*),¹⁹ као важан документ у историји развоја диференциране интеграције. Занимљиво је да, у време када се појавио, 1975, Извештају Тиндеманс није била посвећена велика пажња, да би двадесетак година касније поједини предлози из овог извештаја, везани за ближу сарадњу, били преузети и унети у Уговор из Амстердама.

У оквиру представљања развоја идеје о диференцираној интеграцији до 1997, најпре ће бити размотрено схватање концепта диференциране интеграције и његов развој до 1992, када је усвојен Уговор из Мастрихта. Овим уговором су, по први пут, предвиђени одређени облици повезивања појединих држава чланица унутар правног поретка Европске уније. Након тога биће анализирана еволуција диференциране интеграције у периоду од усвајања Уговора из Мастрихта (којим су само кодификоване појединачне форме диференцираности, а не диференцирана интеграција као концепт) до доношења Уговора из Амстердама (којим је коначно институционализован сам концепт диференциране интеграције у форми одредаба о ближој сарадњи).

1.2.1. Развој диференциране интеграције пре 1992. године

Концепт диференциране интеграције, који је у европском миљеу присутан од самог настанка Европских заједница, имао је потпуно другачију улогу током педесетих година прошлог века од оне коју има данас. Оснивачким уговорима је било предвиђено да, након одобрења Савета и/или Комисије, државе чланице, у прво време, имају могућност да не прихвате одређене обавезе предвиђене Уговорима и да предузму заштитне мере. Ове мере биле су привременог карактера, а циљ им је био да се одређеној држави омогући да реши своје унутрашње проблеме. Након што би држава чланица решила своје унутрашње проблеме, постојање ових мера губило би смисао и оне су биле поништаване.

19 Report by Leo Tindemans, Prime Minister of Belgium to the European Council, *Bulletin of the European Communities, Supplement 1*, 1976.

Исто тако, нове државе чланице, приликом приступања европској породици, имале су право на дерогације (одступања), тј. нису биле обавезне да, од самог уласка у Заједницу, примењују све комунитарне прописе. Још приликом првог проширења Европских заједница 1973,²⁰ усвојено је да су нове чланице обавезне да, одмах по приступању, почну да примењују правне тековине Европске заједнице у целости. Дерогације су дозвољене само у изузетним случајевима и морају бити привременог карактера. У годинама које су уследиле, приликом сукцесивних проширења Европске уније ови принципи никада нису довођени у питање.

Седамдесетих година 20. века, у области економије и монетарне политике, појавио се специфичан облик диференцираности заснован на Споразуму из Бала²¹ из кога ће касније, условно речено, проистећи Европска монетарна унија. Шест држава чланица Европске економске заједнице донеле су одлуку да монетарни курсеви међу њиховим монетама не могу флукуирати више од 2,25 одсто. Овај систем, познат као „монетарна змија“, нису прихватиле све тадашње државе чланице. Уједињено Краљевство и Ирска су се, од самог почетка, определиле да њихова монета буде изван „монетарне змије“, тј. да се не укључују у овај вид сарадње. Након пада долара и нафтне кризе, све државе потписнице, осим Немачке и Белгије, престале су да примењују одредбе предвиђене овим споразумом. Систем заснован на Споразуму из Бала замењен је Европским монетарним системом, који је представљао облик диференциране интеграције (Уједињено Краљевство је приступило тек 1990, једанаест година након његовог ступања на снагу). Дакле, споразум о „монетарној змији“ представља ембрион структуре која ће касније прерасти у једну од највећих тековина Европске уније, а то је Економска и монетарна унија.

У то време, средином седамдесетих година прошлог века, европска јавност постепено почиње да се интересује за концепт диференциране интеграције. Тако 1974. у Паризу, Вили Брант (Villy Brandt), у говору пред француским одбором Европског покрета, предлаже концепцију Европе у више брзина. Годину дана касније, 29. децембра 1975, белгијски премијер Лео Тиндеманс у Европском парламенту представља извештај (који је по њему добио назив Извештај Тиндеманс²²) у коме се залаже за увођење концепта диференциране интеграције у оквиру правног поретка Европских заједница.

Извештај белгијског премијера Тиндеманса из 1975. почиње анализом проблема са којима се Европске заједнице суочавају седамдесетих

20 Европским заједницама су 1973. приступили Уједињено Краљевство, Ирска и Данска.

21 Accord du 24 avril 1972 entre les Etats membres des Communautés sur le rétrécissement des marges de fluctuation entre leurs monnaies, *Bull CE*, 6/72, тачка 12.

22 Report by Leo Tindemans, Prime Minister of Belgium to the European Council, *Bulletin of the European Communities, Supplement 1*, 1976.

година, а који су били актуелни и деведесетих година, када су одредбе о ближој сарадњи, као институционализованом облику диференциране интеграције, унете у Уговоре. Исти проблеми окупирали су европску јавност и 2004, у време пријема десет нових држава, превасходно чланица некадашњег Источног блока, а актуелни су и данас, у светлу евентуалних будућних проширења Европске уније.

У Извештају Тиндеманс, на самом почетку, истакнуто је 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.²³ Имајући на уму специфичности држава чланица и њихов различит степен развоја, а са циљем спречавања стагнације и могућности даљег напретка Уније, требало би дозволити да се државе интегришу сопственим ритмом. Дакле, зависно од могућности, поједине државе би продубљивале интеграције, док би друге имале право да неко време остану по страни. На овај начин би дошло до рашчлањавања, тј. диференцираности јединствене европске конструкције.

Лео Тиндеманс се у извештају залаже да се сваки вид тешње сарадње између држава чланица одвија у оквиру институционалног апарата Заједница. У случају да сарадња не може да буде отпочета унутар правног оквира Заједнице, и покрене се изван њега, требало би да се успостави веза између те сарадње и самих Заједница. Повезивање држава чланица и успостављање сарадње у оквиру правног поретка Европске заједнице, чак и када у сарадњи не учествују све државе чланице, у интересу је стабилности европске конструкције и свакако је повољније од повезивања држава ван оквира Уговора.²⁴ Инсистирањем на принципу да се сви прописи морају примењивати у свим државама чланицама, постоји ризик да се поједине државе подстакну на успостављање сарадње изван оквира Заједница. Успостављање овакве сарадње може ослабити политичку и економску солидарност Заједница.²⁵ Дакле, белгијски премијер Тиндеманс, у свом извештају, заступа тзв. проинтеграционистички концепт, другим речима, приликом избора између сарадње која за основ има институционални апарат Заједница и оне која се одвија изван њега, Тиндеманс се залаже за прву алтернативу. Сарадња између појединих држава чланица у оквиру институционалног система Заједница, мање је опасна за стабилност европске конструкције, у односу да повезивање држава чланица изван оквира Заједница.²⁶

23 W. Wessels, „Flexibilité, différenciation et coopération renforcée – Le traité d’Amsterdam à la lumière du Rapport Tindemans“, *L’Union européenne au-delà d’Amsterdam, Nouveaux concepts d’intégration européenne, Un hommage à la vie et à l’oeuvre de Jacques Vandamme* (dir. M. Westalke), La Cité européenne, 1998, стр. 113–166.

24 *Ibid.*

25 *Ibid.*, стр. 148.

26 *Ibid.*, стр. 149.

Овакав концепт диференцираности, по први пут представљен у Извештају Тиндеманс, институционализован је Уговором из Амстердама из 1997, у форми инструмента ближе сарадње.²⁷ Будући да је од настанка овог извештаја до уношења одредаба о ближој сарадњи у Оснивачке уговоре прошло више од двадесет година, између ова два текста постоје одређене разлике. С обзиром на различита схватања перспектива европских интеграција, концепт диференциране интеграције, тј. флексибилност комунитарног права другачије је формулисана у Уговорима у односу на Извештај Тиндеманс. На основу овог извештаја, флексибилност је само једна етапа на путу ка потпуној интеграцији, док је, према Уговорима, реч о механизму који омогућава да се узму у обзир жеље, интереси и политички афинитети држава чланица. Извештајем Тиндеманс поље примене диференцираности јасно је ограничено на области економске, фискалне и монетарне политике. Један од циљева извештаја био је комунитаризација монетарне сарадње, тако да он представља неку врсту концептуалне претече оних одредаба Уговора из Мастрихта које се тичу Економске и монетарне уније.²⁸

И поред поменутих разлика, извештај Тиндеманс има пуно заједничких тачака са одредбама о ближој сарадњи предвиђеним Уговорима. Наиме, Уговором из Амстердама преузети су одређени предлози садржани у овом извештају. На основу Извештаја Тиндеманс различити облици диференциране интеграције дозвољени су само уколико су у складу са принципима Заједнице. Упозорава се на могуће злоупотребе механизма диференциране интеграције, али се исто тако наводе и лоше стране поштовања принципа једнакости свих држава чланица у погледу опсега права и обавеза у оквиру одређених политика Заједнице. Концепт диференциране интеграције би требало посматрати као решење другог реда, у смислу да се диференцираној интеграцији прибегава само када су све друге могућности исцрпљене.²⁹ Извештајем Тиндеманс имплицитно, а Уговором из Амстердама експлицитно, предвиђено је да се концепт диференциране интеграције, тј. одредбе о ближој сарадњи, употребљавају само изузетно, када се не може постићи сагласност свих држава чланица.

Извештај Тиндеманс ослања се на макроекономске показатеље на основу којих се могу утврдити прецизни и дефинитивни критеријуми за разликовање потенцијалних неучесника (*outs*) од потенцијалних учесника (*ins*) и који указују на различитости њихове економске и финансијске ситуације.³⁰ Разграничење између ове две категорије држава је

27 Некадашњи чланови 43–45. Уговора ЕУ.

28 W. Wessels, стр. 143.

29 *Ibid.*, стр. 145. и даље.

30 Report by Leo Tindemans, Prime Minister of Belgium to the European Council, *Bulletin of the European Communities, Supplement 1*, 1976.

једноставно: државе чије разлоге за неучешће, на основу предлога Комисије, Савет призна као објективно прихватљиве, могу остати изван сарадње. Претпоставка је да државе чланице желе, али привремено нису у могућности, да преузму додатне обавезе.³¹ Дакле, у то време, седамдесетих година прошлог века, не помиње се могућност да поједине државе чланице не желе да учествују у сарадњи у одређеној области.

Извештајем је било предвиђено да ближа сарадња треба да буде успостављена у складу са принципима Европских заједница. Сходно томе, европске институције су састављале програм сарадње у датој области који морају прихватити све државе чланице.³² Основна карактеристика концепта диференциране интеграције, предвиђеног Извештајем Тиндеманс, јесте да диференцираност почива на консензусу свих држава чланица.

Једна од кључних тачака Извештаја Тиндеманс односи се на подршку државама које нису укључене у сарадњу. Државе чланице које учествују у сарадњи, у складу са својим могућностима пружају различите видове помоћи земљама које су изван сарадње, како би се оне што пре укључиле у сарадњу. Претпоставка је да ће објективне тешкоће појединих држава чланица бити превазиђене захваљујући солидарности Заједница (као што је учињено у економској и монетарној области помоћу кохезивних фондова).³³ За разлику од Извештаја Тиндеманс, у Оснивачким уговорима никада није постојала слична одредба везана за солидарност држава чланица.

Дакле, Извештај Тиндеманс из 1975. није од времена пожутели документ који скупља прашину на полицама библиотеке, већ представља драгоцен допринос актуелној дебати. Проблеми на које се указује у овом извештају, а на које Уговори из Амстердама, Нице и Лисабона дају само делимичне одговоре, постаће још видљивији са следећим таласом проширења Европске уније.

У периоду који је уследио након Извештаја Тиндеманс, током осамдесетих година, појавило се неколико званичних, али не нарочито значајних предлога везаних за примену диференцираности у оквиру правног поретка Европских заједница. Један од њих је Пројекат Уговора о Европској унији, познатији као Пројекат Спинели (*Spinelli*),³⁴ који је 1984. усвојио Европски парламент. Пројекат Спинели није био нарочито амбициозан када је реч о концепту диференциране интеграције. Због специфичне ситуације појединих земаља, предвиђено је да примена одређеног правила може да буде условљена временским роковима или

31 W. Wessels, стр. 149.

32 Report by Leo Tindemans, Prime Minister of Belgium to the European Council, *Bulletin of the European Communities, Supplement 1*, 1976.

33 W. Wessels, стр. 150–155.

34 Projet de traité instituant l'Union européenne, adopté par le Parlement européen le 14 février 1984, *Bull CE*, 2/84, стр. 7–26.

праћена мерама о диференцираном преузимању, пошто је јединствено спровођење одредаба отежано. Дакле, циљ тих рокова и мера био је само да олакшају каснију примену свих одредаба у свим државама чланицама. У истом духу, следеће године, *ad hoc* комитет за институционална питања, тзв. Комитет Доџ (*Comité Doodge*),³⁵ предложио је да се само изузетно прибегава методу диференциране интеграције. Диференцираност мора бити временски ограничена, заснована искључиво на економским и социјалним разлозима и мора се поштовати принцип буџетског јединства. Нова епизода у историји развоја диференциране интеграције уследила је у фебруару 1986, када је потписан Јединствени европски акт. У Уговор о Европској економској заједници унете су нове заштитне клаузуле. Међутим, самом концепту диференциране интеграције и даље није био посвећен велики значај.

Будући да предлози, изнети током осамдесетих година, нису имали великог одјека, питање диференциране интеграције остајало је на маргинама интересовања у Европској заједници. У то време, концептом диференциране интеграције бавио се само један мањи део доктрине, преваходно немачке.³⁶

Прави узлет концепт диференциране интеграције бележи тек 1992. усвајањем Уговора из Мастрихта.

1.2.2. Узлет диференциране интеграције од 1992. године

Уговор потписан у Мастрихту 7. фебруара 1992. представља значајан корак ка прихватању концепта диференцираности (у смислу различитог положаја држава чланица у погледу опсега права и обавеза у одређеним заједничким политикама) у оквиру правног поретка Европске уније. Међутим, овим уговором није предвиђена диференцирана интеграција као концепт комунитарног права, већ су само институционализоване појединачне форме диференцираности.

У току преговора о Уговору из Мастрихта, утврђено је да није могуће да све државе чланице прихвате јединствену монету у исто време. Стога је предвиђен један облик диференцираности заснован на објективним критеријумима – критеријумима конвергенције. Такође, за време преговора није постигнут споразум са Уједињеним Краљевством и Ирском, па је овим државама чланицама, Уговором допуштено да не учествују у 3. фази Економске и монетарне уније.³⁷

35 Rapport au Conseil européen de Bruxelles (29–30 mars 1985), *Bull CE*, 3/ 85, стр. 134–136.

36 О историјату доктрине на тему диференциране интеграције, в. А. Stubb, *Negotiating flexibility in the European Union, Amsterdam, Nice and beyond*, Palgrave, 2002, стр.169–172.

37 В. Поглавље II, Постојећи облици диференциране интеграције, А. Економска и монетарна унија.

У то време покренуто је и питање унапређења сарадње између држава чланица у области социјалне политике. Међутим, Уједињено Краљевство, због специфичне националне традиције, није желело да учествује у сарадњи у овој области. Стога је осталих једанаест држава чланица закључило Социјални протокол који је прикључен Оснивачким уговорима.³⁸ Овим протоколом предвиђено је да, са циљем спровођења одредаба о социјалној политици, једанаест држава чланица може да користи институције, поступке и механизме предвиђене Уговором о Европској заједници.

Уговор из Мастрихта представља преокрет у историји развоја диференциране интеграције. Одредбе овог уговора, које се односе на диференцирану интеграцију, разликују се у односу на дотадашње схватање концепта диференцираности у Унији.³⁹ Уговором из Мастрихта дозвољена је диференцираност у појединим веома значајним областима и измењен је поступак доношења одлука које се тичу сарадње успостављене између појединих држава чланица. Представници земаља које не учествују у сарадњама, приликом усвајања одлука које се тичу поменутих сарадњи, немају право гласа у Савету. Веома је значајно да је Уговором из Мастрихта омогућена диференцираност и у случајевима када државе чланице, иако могу, не желе да учествују у развоју одређених политика. До Уговора из Мастрихта диференцираност је била дозвољена само услед немогућности држава чланица да се укључе у унапређење сарадње. Такође, ови специјални режими које уживају одређене земље, а поједини аутори пореде их са ослобођењима,⁴⁰ нису временски ограничени, као што је то раније био случај. Клаузуле о изласку (*opting-out*) биле су „цена“ која се морала платити да би се остварио одређени напредак.⁴¹ Захваљујући овим клаузулама, одредбе о економској и монетарној политици, као и Социјални протокол, укључени су у Уговор о Европској заједници.

Само неколико месеци након потписивања Уговора из Мастрихта, успостављен је нови облик диференцираности у смислу флексибилности у погледу корпуса права и обавеза држава чланица. Након што су се на референдуму у Данској грађани изјаснили против ратификације Уговора о Европској унији, на Европском савету у Единбургу 11. и 12. децембра 1992.⁴² Данској је дозвољено да не учествује у доношењу одлука и покретању активности у области одбране.⁴³

38 В. Поглавље II, Постојећи облици диференциране интеграције, Б. Сарадња у области социјалне политике.

39 В. С. D. Ehlermann, „Différenciation, flexibilité, coopération renforcée: les nouvelles dispositions du traité d'Amsterdam“, *Revue du Marché Unique Européen*, 3/1997, стр. 60.

40 Н. Bribosia, „De la subsidiarité à la coopération renforcée“, *Le traité d'Amsterdam. Espoirs et déceptions* (dir. Y. Lejeune), Bruyant, Bruxelles, 1998, стр. 23–92.

41 С. D. Ehlermann (1997), стр. 60.

42 В. E. Glistrup, „Le traité sur l'Union européenne: la ratification du Danemark“, *Revue du Marché Commun et de l'Union européenne*, 374/1994, стр. 9–16; С. Goybet, „L'Europe après le referendum danois“, *Revue du Marché Commun et de l'Union européenne*, 367/1993, стр. 389–390.

43 Протокол бр. 22 о положају Данске, II део.

Без обзира на то што Уговор из Мастрихта представља значајан допринос развоју диференциране интеграције, чини се да, услед недостатка времена, питању диференциране интеграције ипак није било посвећено довољно пажње током преговора. Дакле, као што је већ поменуто, Уговором јесу институционализоване појединачне форме диференцираности, али и даље није предвиђена диференцирана интеграција као концепт у оквиру правног поретка Уније.

Тек 1994. отворена је дебата на тему диференциране интеграције као метода, односно концепта у оквиру правног система Европске уније. Најпре је, једним скупштинским документом, Извештајем Херман (Hermann),⁴⁴ предложено да се државама чланицама дозволи да брже напредују и тешње сарађују, под условом да сарадња остане отворена за све остале чланице и да усвојене одредбе буду у складу са циљевима и принципима Европске уније. Након што је представљен овај извештај, европски политичари почели су да предлажу различита решења везана за имплементацију концепта диференцираности у правни поредак Европске уније.

Тадашњи француски премијер, Едуар Баладир (Eduard Balladur), изложио је идеју о концентричним круговима.⁴⁵ На основу његовог предлога, Европа би требало да буде организована у три круга. Први круг чиниле би све европске државе, укључујући и оне које нису чланице Европске уније. Овај круг представљао би дипломатску и безбедносну организацију, у оквиру које би било олакшано успостављање економских и трговинских веза између држава чланица Европске уније и земаља које нису чланице Уније. Други круг би била економска организација коју би чиниле све државе чланице Европске уније. Трећи круг би обухватао ужи број држава чланица које би између себе успоставиле једну чвршћу организацију, како на монетарном, тако и на војном плану.

Најзаслужнији акт за то што је питање диференциране интеграције доспело у центар пажње на европској политичкој сцени јесте предлог двојице немачких посланика, познатији као предлог Ламер–Шојбл (Lamers–Schäuble).⁴⁶ Они су своје виђење будућности Европске уније формулисали у документу који данас носи име по његовим ауторима. Полазећи од констатације да је процес европске унификације достигао критичан стадијум свог развоја, они предлажу јачање тврдог језгра Европске уније. Државе које чине тзв. тврдо језгро (Немачка, Француска и земље Бенелукса) требало би да буду укључене у све европске политике и да, на основу заједничког споразума, одлучније усмере своје акције у комунитарном правцу и покрену заједничке иницијативе које би промовисале развој Уније.⁴⁷

44 Résolution du Parlement européen du 10 février 1994, *JOCE* n° C 61 du 28 février 1994, стр. 155–170.

45 E. Balladur, *Le Figaro*, 30 août 1994.

46 K. Lamers, W. Schäuble, „Reflexions sur la politique européenne“, *Europe documents*, 1895/96.

47 *Ibid.*

Политичке реакције на предлог двојце немачких посланика биле су преваходно негативне. Нарочито оштро су реаговале владе Шпаније и Италије, истичући да су предлогом Ламер–Шојбл њихове земље стављене у други план. Међутим, када се данас анализира овај документ, долази се до закључка да сама садржина текста уопште није спорна, већ да, у то време, предлог није био исправно схваћен. Документом је било прецизирано да би језгро требало да обухвата пет или шест земаља, али је, такође, предвиђено да језгро остаје отворено за пријем свих држава чланица које желе и могу да одговоре на одређене захтеве. Са ове временске дистанце, може се закључити да највећи проблем није био у томе што је овај предлог имао елитистичке претензије, већ у томе што је био невешто и недовољно јасно написан.⁴⁸ Упркос свим оспоравањима, предлог немачких посланика испунио је свој циљ: дискусија о институционализацији диференциране интеграције у оквиру правног поретка Европске уније била је покренута.

У то време представљен је и трећи политички концепт у вези са применом диференциране интеграције у оквиру Уније. Британски премијер Џон Мејџор (John Major) изнео је британску визију диференцираности у Европској унији, на основу које је свака држава чланица слободна да изабере политике, тј. области сарадње у којима жели да учествује.⁴⁹ Заједнички циљ свих држава чланица и Уније као целине, ограничен је на успостављање зоне слободне трговине.

Уколико се упореде ове три политичке иницијативе, Ламер–Шојбл, Баладир и Мејџор, долази се до закључка да сваки од концепата диференцираности има суштински различите циљеве. Велики одјек који је имао документ Ламер–Шојбл објашњава се чињеницом да су се аутори залагали за концепт Европе умањене на тврдо језгро. Тврдо језгро би чиниле земље Бенелукса, Француска и Немачка. Дакле, реч је о предлогу којим се успоставља крута структура Европске уније. Исто тако, мање прецизан предлог француског премијера Баладира о концентричним круговима, садржи елементе круте структуре која чак превазилази постојеће границе Европске уније. Супротно томе, концепт који је промовисао британски премијер Мејџор карактерише потпуно одсуство било какве структуре. Будући да је предвиђена већа слобода маневара за сваку државу чланицу, стиче се утисак да се британски премијер Мејџор залагао за концепт тзв. Европе по жељи.⁵⁰

Предлози Ламер–Шојбл и Баладир, као одговори на константну дилему између продубљења сарадње и проширења Уније, изазвали су

48 F. Renggli, „Une contribution allemande à l'ordre européen en gestion“, *Relations internationales*, 90/1997, стр. 239–256.

49 J. Major, Discours prononcé devant l'Université de Leyden le 7 septembre 1994, *Agence Europe*, 6312/1994, стр. 1–2.

50 В. Поглавље I, 2.1.1.1. Различите дефиниције категорија.

бурне реакције. Оне државе које, према овим предлозима, нису припадале тзв. тврдом језгру Европе, или најужем од концентричних кругова, бојале су се негативних последица које би примена концепта диференцираности могла имати на правни поредак Европске уније и њихов статус у оквиру ње.

Ипак, најважније је да је захваљујући иницијативи Ламер–Шојбл, дебата о диференцираној интеграцији оживљена, политизована и да је доспела у центар интересовања европске јавности. Без обзира на то што је директан утицај документа Ламер–Шојбл на рад групе Вестендорп (*Westendorp*)⁵¹ био минималан, његов индиректни утицај на рад ове групе и конференције која је уследила након ње, био је огроман.

На конференцију је, у великој мери, утицала и преписка немачког федералног канцелара Кола (Kohl) и француског председника Ширака (*Chirac*) од 6. децембра 1995. као и преписка између министара спољних послова ове две земље, Кинкела (Kinkel) и Де Шарета (de Charrette), од 17. октобра 1996. У преписци Кола и Ширака констатовано је да привремене тешкоће, које онемогућавају једног партнера (једну државу чланицу) да прати ритам, не би требало да ометају напредак Уније, као целине. Предложено 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 Уније.⁵²

У оквиру преписке два министра спољних послова, налазио се и један документ који се односи на механизам ближе сарадње. Наводи се да уношење клаузуле о ближој сарадњи у Уговоре омогућава наставак процеса европске унификације и окренуто је искључиво будућности, иако у прво време, један део држава чланица не учествује у сарадњи. Те државе ће се, након одређеног времена, када превазиђу унутрашње препреке, такође укључити у сарадњу.⁵³ Основна предност институционализације диференцираности је да се убудуће тешња сарадња може покретати у оквиру Оснивачких уговора, тј. институционалног оквира Уније, док се, до тада, могла остварити само независно од Уговора, изван институционалног оквира Уније. У склопу ове преписке, предложено је и да се у Уговоре унесе један члан о ближој сарадњи заједнички за сва три стуба, као и три посебна члана, за сваки од стубова. Предлог о институционализацији диференциране интеграције у виду одредаба о ближој сарадњи прихваћен је у време холандског председавања Саветом и кодификован Уговором из Амстердама.

51 M. Westendorp, „Rapport du groupe de réflexion”, *La CIG, Enjeux et débats* (dir. M. Westendorp), Presses de la FNSP, Paris, 1996, стр. 233–307.

52 C. D. Ehlermann (1997), стр. 61.

53 *Ibid.*

1.3. Диференцирана интеграција после 1997. године

Уговором потписаним 2. октобра 1997. у Амстердаму, по први пут у историји европских интеграција, институционализован је концепт диференциране интеграције у виду одредаба о ближој сарадњи. Текст Уговора садржи опште одредбе о ближој сарадњи,⁵⁴ као и две посебне, које се односе само на први⁵⁵ и трећи стуб.⁵⁶ Неколико година касније, Уговором из Нице, измењени су, тј. ублажени услови за покретање ближе сарадње у 1. и 3. стубу предвиђени Уговором из Амстердама. Такође је омогућено покретање ближе сарадње у оквиру 2. стуба Европске уније, али само у области спољне политике, а не и у области одбране.⁵⁷

Последњих неколико година нагло је повећан број држава чланица Европске уније. Од ступања на снагу Уговора из Нице до данас, Унији је приступило дванаест нових држава чланица. С обзиром на промењене околности изазване проширењем Уније, било је неопходно да се поново измене услови за покретање ближе сарадње. С тим у вези, Уговором из Лисабона предвиђена је реформа механизма ближе сарадње у складу са новонасталим околностима у Унији.

Најпре ће бити представљене одредбе о ближој сарадњи на основу Уговора из Амстердама, а затим измене и допуне предвиђене Уговором из Нице. На крају ће бити размотрене одредбе Уговора из Лисабона којима се поједностављује покретање овог механизма и предвиђа могућност успостављања ближе сарадње у областима у којима је до тада била забрањена.⁵⁸

1.3.1. Уговор из Амстердама

Уговором из Амстердама, по први пут од настанка европске конструкције, предвиђен је механизам ближе сарадње као институционализовани облик диференциране интеграције. Уговор садржи две групе услова за покретање ближе сарадње: услове који се тичу поступка покретања и услове који се тичу садржине сарадње. На основу одредаба Уговора из Амстердама државе чланице, уколико испуне све ове услове, могу користити институције, поступке и механизме предвиђене Уговорима са циљем продубљивања интеграција у некој од политика

54 Некадашњи чланови 43–45. Уговора ЕУ.

55 Некадашњи члан 11. Уговора ЕЗ.

56 Некадашњи члан 40. Уговора ЕУ.

57 Некадашњи члан 27. Уговора ЕУ.

58 Механизам ближе сарадње предвиђен Уговорима из Амстердама, Нице и Лисабона детаљно је анализиран у оквиру Поглавља III, Механизам ближе сарадње као Уговорима институционализован облик диференциране интеграције.

Заједнице или Уније. За покретање механизма ближе сарадње било је потребно да у сарадњи учествује најмање половина држава чланица Европске уније. Такође је била предвиђена могућност стављања вета, што значи да је једна држава чланица, која се не слаже са покретањем ближе сарадње, могла да онемогући успостављање сарадње, уз одговарајуће образложење.

Будући да су услови за успостављање ближе сарадње, предвиђени Уговорима, бројни и изузетно строги, већ на самом почетку било је очигледно да неће доћи до примене ових одредаба у пракси. Ипак, сама чињеница да је принцип диференцираности прихваћен, представљала је значајан корак на путу увођења концепта диференциране интеграције у правни поредак Европске уније. Могло би се чак рећи да је процес институционализације диференцираности замишљен у две етапе. Циљ прве етапе био је да се у Европској унији прихвати сам концепт диференциране интеграције, док је усвајање одредаба о ближој сарадњи, које би биле применљиве у пракси, било предвиђено за другу етапу.⁵⁹

Иначе, Уговором из Амстердама институционализован је и велики број појединачних облика диференциране интеграције. Управо захваљујући могућности прибегавања флексибилности (у смислу различитог положаја држава чланица у погледу права и обавеза), Уговором из Амстердама остварен је велики напредак у различитим областима. Могло би се рећи да институционализација диференцираности представља кључни допринос Уговора из Амстердама. Наиме, тзв. комунитаризација једног дела 3. стуба ЕУ (одредбе које се тичу виза, азила, имиграције и слободног кретања лица) остварена је управо захваљујући клаузули о изласку (*opting-out*), која је додељена Уједињеном Краљевству и Ирској,⁶⁰ као и Данској.⁶¹ Такође, укључење тековина Шенгена у правни поредак Европске уније реализовано је искључиво зато што су Уједињено Краљевство и Ирска добиле право да не буду везане тековинама Шенгена.⁶² А њихова комунитаризација је била могућа само захваљујући клаузули о изласку (*opting-out*) у корист Данске.⁶³

Заједничка спољна и безбедносна политика јесте још једна област где је диференцираност узела маха. Најпре је могућност да не учествује у домену одбране, коју је на Европском савету у Единбургу добила Данска,⁶⁴ потврђена Уговором из Амстердама. Затим је уведен механизам

59 Н. Labayale, „Amsterdam ou l'Europe des coopérations renforcées“, *Europe*, 1/1998, стр. 4–7.

60 Протокол бр. 21 о ставу Уједињеног Краљевства и Ирске према простору слободе, безбедности и правде.

61 Протокол бр. 22 о положају Данске, I део.

62 Протокол бр. 19 о укључењу тековина Шенгена у оквир Европске уније.

63 Протокол бр. 19 о укључењу тековина Шенгена у оквир Европске уније (члан 3) и Протокол бр. 22 о положају Данске (члан 5).

64 Протокол бр. 22 о положају Данске, II део.

конструктивног уздржавања,⁶⁵ као нека врста компензације за непостојање посебне одредбе о ближој сарадњи у оквиру 2. стуба ЕУ. Механизам конструктивног уздржавања омогућава да се, када се одлучује о одређеном питању за које је, у начелу, потребна сагласност свих држава чланица, одлука може донети и уколико се нека држава не слаже са њом. Наиме, земља која не жели да гласа за усвајање одлуке, формално се изјашњава да је уздржана, прецизирајући да она одлуку неће примењивати, али да прихвата да се Унија обавезе и да се одлука примењује у осталим земљама чланицама.

Дакле, Уговором из Амстердама концепт диференцираности је институционализован, генерализован, проширене су могућности примене и повећан је број појединачних облика диференциране интеграције.

1.3.2. Уговор из Нице

Прелиминарни разговори уочи конференције 2000. у Ници сведоче да је концепт диференциране интеграције, предвиђен Уговором из Амстердама, у потпуности прихваћен у Европској унији. Наиме, прихvatљивост механизма ближе сарадње више се није постављала као питање, већ је централна тема била применљивост овог механизма. Предложено је да се укине одредба, предвиђена Уговором из Амстердама, према којој једна држава може да стави вето на покретање ближе сарадње. Комисија се позитивно изразила о овом предлогу и, између осталог, сугерисала да минимални број земаља за покретање механизма ближе сарадње буде фиксиран на једну трећину држава чланица, као и да се омогући покретање ближе сарадње и у области заједничке спољне и безбедносне политике (2. стуб ЕУ).

На конференцији 2000. диференцирана интеграција била је у центру пажње, пре свега захваљујући немачком министру спољних послова, Јоски Фишеру (Joschka Fischer). Његов наступ на Хумболт Универзитету (Humboldt-Universität) у Берлину изазвао је велико интересовање европске јавности.⁶⁶ Том приликом, немачки министар спољних послова предложио је да Европска унија, једнога дана, када за то дође време, прерасте у Европску федерацију која би имала устав, владу и дводомни парламент. Развој ближе сарадње и стварање центра равнотеже представљали би претходне етапе на путу ка реализацији овог циља. Центар равнотеже чинило би неколико држава које би склопиле Европски оснивачки уговор и успоставиле сопствене институције, владу, јак

⁶⁵ Члан 31. став 1. Уговора ЕУ (некадашњи члан 23. став 1. Уговора ЕУ).

⁶⁶ J. Fischer, „De la Confédération à la Fédération, Reflexions sur la finalité de l'intégration européenne“, *Agence Europe*, 7716/2000, стр. 3.

парламент и председника изабраног на директним изборима. Овакав центар требало би да има све елементе једне будуће федерације и представљао би мотор европске конструкције.

Као одговор на немачки предлог, председник Француске, Жак Ширак (Jacques Chirac), представио је идеју о оснивању групе пионира.⁶⁷ Супротно тврдом језгру и центру равнотеже, састав ове групе није био унапред одређен. Чланове групе пионира чиниле би оне државе чланице које, у датом тренутку, учествују у свим постојећим облицима ближе сарадње.

Уговором потписаним у Ници 26. фебруара 2001, механизам ближе сарадње је поједностављен. Укинута је право вета, а минимални број учесника за покретање механизма ближе сарадње је смањен. С обзиром на неслагање појединих држава чланица са предлогом Комисије (према коме је за успостављање ближе сарадње потребна једна трећина држава чланица), Уговором из Нице предвиђено је компромисно решење – за покретање ближе сарадње неопходно је учешће најмање осам држава чланица Уније. Такође, овим уговором омогућено је покретање ближе сарадње у 2. стубу ЕУ, али само у области спољне политике, изузимајући питања која имају војне или одбрамбене импликације.

1.3.3. Уговор из Лисабона

На Европском савету у Лакену, 14. и 15. децембра 2001, усвојена је Декларација о будућности Европске уније и састављена Конвенција, којом је председавао некадашњи француски председник Валери Жискар Дестен (Valéry Giscard d'Estaing).⁶⁸ Задатак Конвенције био је да анализира актуелне проблеме у оквиру европске конструкције и изнесе предлог о будућем уређењу Европске уније. Чланови Конвенције су своја идејна решења изложили у Предлогу о Уставу Европске уније. Питању ближе сарадње посвећено је доста пажње: олакшани су услови за покретање овог механизма и предвиђена могућност ближе сарадње и у области заједничке одбране. Иако је предлог Устава доживео неуспех (након што је одбачен на референдуму у Француској и Холандији), неопходност реформе одредаба о ближој сарадњи била је неспорна. О томе сведочи и чињеница да су одредбе о ближој сарадњи, предвиђене текстом Устава, готово у потпуности преузете Уговором из Лисабона.

Уговор из Лисабона потписан је 13. децембра 2007. у престоници Португалије. Да би овај уговор ступио на снагу, било је неопходно да га ратификује свих двадесет седам држава чланица ЕУ. Будући да се поступак ратификације одужио у појединим земљама (пре свега Ирске)

67 J. Chirac, „Pour une Constitution européenne“, *Le Monde*, 27 juin 2000, стр. 3.

68 Conseil européen de Laeken, Conclusions de la présidence, *Bull EU*, 12/2001.

и Чешкој), у једном тренутку судбина Уговора из Лисабона била је крајње неизвесна. Ипак, Уговор је ратификован у свих двадесет седам држава и ступио је на снагу 1. децембра 2009. године.

Уговором из Лисабона измењене су и допуњене одредбе везане за механизам ближе сарадње.⁶⁹ Иако је реч о изменама и допунама скромнијег обима, оне су веома значајне за покретање овог механизма у пракси. Уговором су предвиђене како формалне, тако и садржинске измене везане за механизам ближе сарадње. Што се формалних измена тиче, захваљујући укидању структуре засноване на стубовима, Уговором из Лисабона поједностављена је и организација одредаба о ближој сарадњи. Све одредбе о ближој сарадњи груписане су на једном месту. За покретање ближе сарадње у некадашњем 1. и 3. стубу ЕУ предвиђена су идентична правила. Једино је у области спољне политике и заједничке одбране (некадашњи 2. стуб ЕУ) предвиђен нешто другачији поступак за покретање овог механизма. Када је реч о садржинским изменама, пре свега су поједностављени услови за покретање механизма ближе сарадње, како би он могао коначно да се примењује у пракси. На основу Уговора из Лисабона, за покретање ближе сарадње потребно је учешће девет држава чланица, што данас представља трећину чланства. Затим, предвиђено је да учешће у ближој сарадњи од самог почетка, тј. од покретања сарадње, може бити условљено испуњењем одређених критеријума. Уговором из Лисабона је такође, по први пут, предвиђена могућност покретања сарадње у области одбране. Ради се о тзв. перманентној структурисаној сарадњи, која се у одређеним аспектима разликује од механизма ближе сарадње.

2. КЛАСИФИКАЦИЈЕ ДИФЕРЕНЦИРАНЕ ИНТЕГРАЦИЈЕ

Да би се појава диференциране интеграције унутар Европске уније боље разумела и стекла свеобухватна слика о њеним различитим појавним облицима, веома је важно извршити класификацију диференциране интеграције. Постоји велики број покушаја да се облици диференциране интеграције класификују по категоријама, тј. да се направи типологија различитих облика повезивања држава чланица унутар ЕУ. У доктрини је дуго превладала тзв. класична подела у оквиру које се разликују три категорије: Европа променљиве геометрије, Европа у више брзина и Европа по жељи.⁷⁰ Имајући у виду да се временом показало да је класична

69 Новине предвиђене Уговором из Лисабона везане за механизам ближе сарадње детаљно су анализиране у оквиру Поглавља III, Механизам ближе сарадње као Уговорима институционализован облик концепта диференциране интеграције.

70 F. Chaltiel, „Pour une clarification du débat sur l'Europe à plusieurs vitesses“, *Revue du Marché Commun et de l'Union européenne*, 384/1995, стр. 5–10; C. D. Ehlermann (1997),

подела непотпуна, за озбиљну анализу концепта диференциране интеграције неопходно је размотрити и неке друге, новије типологије.

Тешкоће због класификације различитих облика диференциране интеграције могу се објаснити, пре свега, различитим периодима и околностима у којима су настајале ове форме повезивања држава чланица. Осим тога, увођењем концепта диференцираности у правни поредак Европске уније, успостављају се веома сложени односи унутар једног система који је, сам по себи, веома комплексан, што додатно отежава класификацију диференциране интеграције.

У оквиру покушаја класификације различитих облика диференциране интеграције, најпре ће бити представљена класична подела, а затим неке класификације новијег датума.

2.1. Класична подела

На основу класичне поделе, која је дуго времена превладала у доктрини, све форме повезивања држава чланица унутар Европске уније могу се сврстати у три категорије. То су: Европа променљиве геометрије, Европа у више брзина и Европа по жељи.⁷¹

Да би једна класификација (подела, типологија) могла понети епитет добре и озбиљне, она мора испуњавати одређене критеријуме. Без обзира на то што је била општеприхваћена у доктрини, временом се показало да класична подела има два велика недостатака. Прво, на основу класичне поделе, између различитих категорија диференцираности нису утврђене јасне границе, тј. не постоје прецизни критеријуми на основу којих се одређени облик диференциране интеграције може сврстати у одређену категорију. У том смислу, класична подела је неодржива у времену. Друго, на основу ове поделе у истој категорији се налазе облици диференциране интеграције који почивају на потпуно различитим правним режимима, а у различите категорије су сврстани облици диференциране интеграције чији правни режими имају низ сличности.

стр. 53–88; F. De La Serre, H. Wallace, „Les coopérations renforcées: une fausse ou bonne idée?“, <http://www.notre-europe.eu/uploads/tx>, 22. децембар 2010; H. Laybale, 4–7; J. Lipsius, „La conférence intergouvernementale de 1996“, *Revue trimestrielle du droit européen*, 2/1995, стр. 175–206; K. Nomden, „Flexibility: a key element in future european integration?“, *Coping with flexibility and legitimacy after Amsterdam* (eds. M. Den Boer, A. Guggenbuhl, S. Vanhoonacker), IEAP, Maastricht, 1998, стр. 31–44; J. L. Quermonne, „L'Europe à géométrie variable“, *Revue politique et parlementaire*, 981/1996, стр. 11–18; A. Stubb, „A categorisation of differentiated integration“, *Journal of Common Market Studies*, 2/1996, стр. 283–296.

71 F. Chaltiel (1995); C. D. Ehlermann (1997); F. De La Serre, H. Wallace, H. Laybale; J. Lipsius; K. Nomden; J. L. Quermonne (1996); A. Stubb (1996).

Дакле, класична подела не испуњава један од основних услова квалитетне класификације, а то је да је у складу са позитивним правом.

У оквиру анализе класичне поделе, најпре ће бити изнета аргументација којом се потврђује да ова класификација није одржива у времену, а затим ће, на конкретним примерима, бити указано на то да она није у складу са позитивним правом, већ да је реч о подели која је више политички инспирисана, него што је правно утемељена.

2.1.1. Неодрживост класичне поделе

Један од највећих недостатака класичне поделе огледа се у томе што за сваку од три постојеће категорије има неколико дефиниција. Будући да не постоје јасни критеријуми на основу којих би се могло, са прецизношћу, утврдити којој категорији припада одређени облик повезивања држава, веома је тешко одредити линију разграничења међу њима.

У оквиру испитивања разлога зашто је класична подела неодржива, најпре ће бити представљено неколико различитих дефиниција за сваку од три категорије у оквиру класичне поделе, а након тога ће бити размотрени критеријуми (којих има више за сваку од категорија) на основу којих се утврђује припадност одређеног облика повезивања некој од категорија.

2.1.1.1. Дефиниције категорија

У оквиру класичне поделе разликују се три категорије повезивања држава чланица. То су: Европа у више брзина, Европа променљиве геометрије и Европа по жељи.

Европа у више брзина

Када је реч о дефинисању категорије Европе у више брзина, већина аутора је сагласна да је време одлучујући критеријум на основу кога се одређује припадност одређеног облика повезивања држава чланица овој категорији.⁷² Наиме, реч је о дерогацијама (одступањима) које су временски ограничене: једна или више држава чланица има право (на основу Уговора, уредбе, директиве или одлуке) да одређено време не примењује неки пропис који се, у принципу, односи на све државе чланице. Могло би се рећи да је „улазак у игру“ временски ограничен и да се заснива на објективним околностима, другим речима, државе чланице остварују

72 F. Chaltiel (1995), стр. 5–10; H. Labayle, стр. 4–7; J. Lipsius, стр. 175–206; K. Nomden, стр. 31–44; A. Stubb (1996), стр. 283–296.

заједничке циљеве различитим ритмом. Типични примери Европе у више брзина су прелазне (транзиторне) одредбе и заштитне клаузуле.

Дакле, већина аутора се слаже да је у случају Европе у више брзина реч о дерогацијама које су временски ограничене (у смислу да одређена држава има право да не примењује одређени пропис који је обавезан за све остале земље чланице). Међутим, поједини аутори заступају мало ширу концепцију Европе у више брзина, међу којима је и професор Клаус Дитер Елерман (Claus Dieter Ehlermann).⁷³ На основу теорије професора Елермана, Европа у више брзина обухвата и оне случајеве код којих је предвиђено да ће примена одређених прописа у одређеној држави отпочети у будућности. Дакле, државе чланице ЕУ заједничке циљеве реализују различитим ритмом, али је динамика унапред одређена.⁷⁴

Концепт Европе у више брзина, који заступа професор Елерман, заправо представља облик диференцираности који би се могао квалификовати као временски распоређена интеграција, а за који се само понекад користи термин Европа у више брзина. Концепт временски распоређене интеграције је прилично стриктан: циљеве заједнички дефинишу све државе чланице, али их реализују различитим ритмом који је унапред одређен. Супротно томе, у случају Европе у више брзина, за земље које не учествују у сарадњи, није унапред одређен рок када би се државе морале прикључити сарадњи.

Дакле, *differentia specifica* између концепта Европе у више брзина и концепта временски распоређене интеграције је у томе што у првом случају није предвиђен рок за укључење одређене државе у сарадњу, док је у другом случају тај рок дефинисан унапред.

Концепт тзв. временски распоређене интеграције не обухвата одређене облике Европе у више брзина као што су нпр. транзиторне мере

73 С. D. Ehlermann (1997), стр. 57.

74 Према теорији професора Елермана, да ли се заиста ради о тзв. примеру Европе у више брзина зависи од околности конкретног случаја, тј. од тога да ли о престанку дерогација одлучује сама држава или институције (са или без могућности да државе утичу на одлуку институција). Хипотетички, могуће су три ситуације: када одлуку о престанку дерогација доносе комунитарне институције и не може је блокирати држава која их ужива; када држава чланица, која ужива дерогације, може да утиче на усвајање комунитарне одлуке која се тиче престанка дерогација и када је држава чланица која ужива дерогације овлашћена да сама одлучује о престанку њихове примене. У првом случају, завршну реч имају комунитарне институције, тако да је реч о Европи у више брзина. У другом случају, све зависи од тога у којој мери, држава чланица, која ужива дерогације, може да утиче на усвајање комунитарне одлуке која се тиче њиховог престанка. Најзад, трећа ситуација, када држава чланица која ужива дерогације сама одлучује о њиховом престанку, није компатибилна са комунитарним правом, осим уколико Уговором нису предвиђене посебне одредбе о дерогацијама. У том случају, правно гледано, неважно је да ли држава чланица следи или не, циљеве законодавства Европске уније.

за нове државе чланице и заштитне мере. Ове мере су, у принципу, привремене и усвајају се у корист једне или више држава чланица, уколико су испуњени посебни услови одређени Уговором (у том случају се зову заштитне клаузуле) или неким другим комунитарним актом, и након одобрења европских институција или под њиховом контролом. Међутим, оно што је кључна карактеристика ових мера јесте то да није унапред предвиђено докле ће оне трајати, тј. када ће државе морати да прихвате одређене прописе.

Европа променљиве геометрије

И док, начелно, у доктрини постоји сагласност у вези са дефинисањем категорије Европе у више брзина, када је у питању Европа променљиве геометрије мишљења су веома различита. Један део доктрине инсистира на томе да категорија Европе променљиве геометрије 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.⁷⁵ Постојањем оваквих облика диференцираности, правни поредак Европске уније се не доводи у питање и ови облици повезивања држава чланица нису временски ограничени.

Поред ове опште, материјалистичке концепције Европе променљиве геометрије, поједини аутори, полазећи од критеријума простора, покушали су да дефинишу Европу променљиве геометрије ослањајући се на одређене специфичне концепте, као што су нпр. концепт концентричних кругова или концепт тврдог језгра или концепт центра гравитације.

Тако, део аутора Европу променљиве геометрије објашњава као простор који је подељен на концентричне кругове (географске кругове) који обједињују државе укључене у процес који иде од сарадње ка интеграцији.⁷⁶ Ова дефиниција повезује концепт Европе променљиве геометрије и концепт о концентричним круговима. Реч је о распореду више кругова од којих сваки представља један облик сарадње, а састав је обрнуто пропорционалан степену остварене интеграције. Најмањи круг се налази унутар осталих, што значи да је та група држава укључена и у све остале видове сарадње (концентричне кругове).⁷⁷

Други аутори Европу променљиве геометрије везују за концепт тзв. тврдог језгра.⁷⁸ Овај израз означава релативно хомогену групу држава која одлучује да сама продуби интеграције у одређеним политикама

75 F. Chaltiel (1995), стр. 7; C. D. Ehlermann (1997), стр. 58; J. Lipsius, стр. 164.

76 H. Labayle, стр. 4–7.

77 B. Bosson, *Le Monde* du 24 septembre 1994, стр. 6.

78 K. Nomden, стр. 31–44.

Уније и на тај начин буде мотор европске конструкције. Државе које чине тврдо језгро су унапред одређене и учествују у свим предвиђеним активностима. Међутим, могућност да им се касније прикључе остале државе, није искључена, осим у случају тзв. затвореног језгра.

Трећи, пак, Европу променљиве геометрије повезују са концептом о тзв. центру гравитације. У оквиру Европе променљиве геометрије предвиђен је један центар гравитације, променљивог састава. Око тог центра налазе се државе које имају могућност да се интегришу својим ритмом, тј. да учествују само у делу активности.⁷⁹

Међутим, ове три дефиниције (о концентричним круговима, тврдом језгру и центру гравитације) односе се на појединачне случајеве Европе променљиве геометрије, тако да не могу бити општеприхваћене за дефинисање категорије Европе променљиве геометрије. Дакле, категорија Европе променљиве геометрије мора бити шире одређена, тј. дефинисана тако да обухвата и концепте о концентричним круговима, тврдом језгру и центру гравитације.

Такву дефиницију Европе променљиве геометрије, сада већ давне 1995, предложио је Александар Стаб (Alexander Stubb). На основу његове теорије, Европа променљиве геометрије представља облик интеграције са различитостима у самој интегративној структури, допуштајући трајну или неповратну сепарацију између језгра и јединица која су слабије интегрисане.⁸⁰ Оваквом дефиницијом обухваћени су најразличитији облици диференциране интеграције у виду Европе променљиве геометрије.

Дакле, постојеће дефиниције категорије Европа променљиве геометрије веома су различите. Притом разлике нису само терминолошке, већ и суштинске природе, тачније, реч је о потпуно другачијим концептима Европе променљиве геометрије.

Европа по жељи

Што се тиче Европе по жељи, и за ову категорију диференциране интеграције постоји низ дефиниција. Већина њих се заснива на слободи избора држава чланица као кључном критеријуму, другим речима на тзв. волунтаристичком елементу. Дакле, оно што је важно нагласити јесте да је диференцираност резултат жеља држава чланица, а не њихових могућности. Свака држава слободно одлучује о томе да ли ће се или се неће укључити у одређену политику или активност.⁸¹ *Differentia specifica* је област сарадње: слобода државе почива на чињеници да она бира у којим областима ће се придружити осталима.

79 J. L. Quermonne, стр. 11–18.

80 A. Stubb (1996), стр. 283–295.

81 J. Lipsius, стр. 175–206.

Дакле, разграничење између ове категорије и категорије Европе променљиве геометрије прилично је нејасно. Заједничко за оба концепта је да је различит положај држава чланица узрокован њиховим различитим циљевима, при чему фактор времена нема никаквог значаја. Поједини аутори сматрају да је разлика између категорија Европе променљиве геометрије и Европе по жељи само питање опсега.⁸² Категорија Европе по жељи је шира: може се примењивати у великом броју области, а заједнички циљеви држава чланица сведени су на минимум. Насупрот томе, концептом променљиве геометрије, у многим областима није предвиђена могућност покретања сарадње између држава чланица, већ је предвиђена само у појединим периферним областима. Основна разлика између ове две категорије је у томе што категорија променљиве геометрије имплицитно претпоставља планирање, док категорија Европе по жељи почиња на апсолутној слободи избора.⁸³ Другим речима, у оквиру категорије Европе по жељи, узима се у обзир само фактор воље држава чланица.

Дефиниција коју је предложио Александар Стаб је најшира и њоме су обухваћене све већ поменуте дефиниције. Сликвито је представио Европу по жељи као кулинарску метафору која омогућава свакој држави чланици да, као са менија, изабере (*pick and choose*) у којој сарадњи жели да учествује, уз очување минимума заједничких циљева.⁸⁴

Дакле, за сваку од категорија у оквиру класичне поделе постоји велики број различитих дефиниција. Одређени облик диференциране интеграције може се сврстати у више категорија, зависно од тога за коју се дефиницију определи. Стога би, у доктрини, требало да се постигне сагласност којој од поменутих дефиниција дати примат. На тај начин били би утврђени критеријуми на основу којих би се са прецизношћу могло одредити којој од постојећих категорија припада одређени облик диференциране интеграције.

2.1.1.2. Критеријуми за одређивање припадности

Са циљем окончања недоумица приликом утврђивања припадности одређеног облика диференциране интеграције једној од категорија, Александар Стаб је покушао да дефинише критеријуме припадности за сваку од ове три категорије. За Европу у више брзина одлучујући критеријум је време, за Европу променљиве геометрије је простор, а за Европу по жељи је област сарадње.⁸⁵

82 C. D. Ehlermann (1997), стр. 53–90.

83 *Ibid.*

84 A. Stubb (1996), стр. 283–295.

85 *Ibid.*

Према овој подели, у категорију Европе у више брзина спадају заштитне клаузуле и прелазне одредбе која уживају нпр. нове државе чланице и диференцираност је привремена. На основу критеријума простора, на пример, Европу променљиве геометрије представљају одредбе о ближој сарадњи, као и Европски монетарни систем. Примери Европе по жељи (критеријум области) односе се на клаузуле о изузећима, које уживају Уједињено Краљевство и Ирска и/или Данска. Наиме, као што се бира јело са менија, тако ове државе чланице бирају, с једне стране, области у којима желе да учествују и продубљују интеграције, а с друге стране, захтевају повлашћени положај у оквиру оних области сарадње у којима не желе да учествују.⁸⁶

Класификација коју је предложио Стаб, на први поглед, делује јасно и једноставно. За сваку од категорија предвиђен је по један одлучујући критеријум. Стога су, својевремено, поменути критеријуми били прихваћени од стране већег дела доктрине. Наравно постојали су и они који су заступали другачије становиште, нпр. Елерман. Он предлаже класификацију која почива на истим критеријумима као и Стабова, само што их мало другачије разврстава.⁸⁷ Елерман, такође, критеријум времена везује за Европу у више брзина, а сматра да је критеријум области заједнички и за Европу променљиве геометрије и за Европу по жељи, с тим што се разграничење између Европе променљиве геометрије и Европе по жељи одређује према степену диференцираности који је дозвољен.⁸⁸

С обзиром на непостојаност предложених критеријума, класификација Александра Стаба није оправдала очекивања. Чак и уколико се прихвате критеријуми времена и области сарадње, критеријум простора је можда значајан за једног географа, али не и за једног правника. Осим тога, на основу ових критеријума дефинисаних 1995, поједини облици диференциране интеграције не могу се подвести ни под једну од ових унапред утврђених категорија.⁸⁹ Тако нпр., одбијање Данске да прихвати комунитаризацију слободе кретања лица, не почива ни на критеријуму времена, ни простора, а не одговара довољно ни критеријуму области.⁹⁰ Ради се само о неприхватању једне заједничке активности (која се свакако односи на једну област – слободу кретања лица).

Покушај да се одреде прецизни критеријуми за идентификацију Европе у више брзина, Европе променљиве геометрије и Европе по

86 *Ibid.*

87 Упор. С. D. Ehlermann, „Différenciation accrue ou uniformité renforcée“, *La conférence intergouvernementale sur l'union européenne: répondre aux défis du XXIe siècle* (dir. A. Mattera), Cléman Juglar, Paris, 1996, стр. 51–74.

88 *Ibid.*

89 A. Stubb (1996), стр. 283–295.

90 Протокол бр. 22 о положају Данске, I део.

жељи показао се као узалудан. Будући да су разлике између категорија суптилне, готово је немогуће одредити прецизне и трајне границе између њих.

Када је реч о односу између Европе променљиве геометрије и Европе у више брзина, без обзира на то што је концепт Европе у више брзина, у принципу, релативно јасан, понекад је и између ове две категорије тешко направити разлику. Неспорно је да Европа у више брзина представља категорију привременог карактера, али понекад постоје имплицитна ограничења у времену, другим речима, тежи се томе да се државе које не учествују у сарадњи доста касније придруже својим партнерима.

Када је реч о Европи променљиве геометрије и Европи по жељи, ситуација је још сложенија. Независно од различитости у њиховим формулацијама, ова два концепта се често приближавају један другом. С једне стране, уколико се прихвати дефиниција која ова два концепта разликује на основу степена дифенцираности, веома је деликатно одредити праг, тј. момент у коме Европа променљиве геометрије прераста у Европу по жељи.⁹¹ С друге стране, уколико се Европа променљиве геометрије и Европа по жељи одређују на основу критеријума простора и критеријума области сарадње, успостављање линије разграничења између ова два појма веома је тешко.⁹² Догађа се да поједини случајеви испуњавају услове диференцираности у простору (замишљени кругови који представљају различите сарадње), а истовремено су одређени према областима, као што је случај са сарадњом у области слободе кретања лица. Ова сарадња правно је уобличена у Шенгенски споразум, који је укључен у правни поредак Европске уније. С једне стране, узрок диференцираности јесте садржај, тј. област сарадње (Уједињено Краљевство и Ирска нису делили ставове других држава чланица у погледу слободе кретања лица), али с друге стране, Шенгенски споразум представља сарадњу више држава чланица ЕУ, која се одвија паралелно са политикама Уније. Сходно томе, овај облик диференциране интеграције може се оквалификовати и као Европа по жељи и као Европа променљиве геометрије.

Дакле, без обзира на то што је класификација коју је предложио Александар Стаб, у почетку, била општеприхваћена у доктрини, временом се испоставило да она има озбиљне недостатке. Један од недостатака је непостојаност ове поделе, односно променљивост критеријума на основу којих се одређује припадност одређеног облика диференциране интеграције одређеној категорији. Ипак, кључни недостатак класичне класификације лежи у томе што она није у складу са позитивним правом.

91 C. D. Ehlermann (1996), стр. 51–74.

92 A. Stubb (1996), стр. 283–295.

2.1.2. Политичка подела

За класификацију на Европу у више брзина, Европу променљиве геометрије и Европу по жељи фигуративно се може рећи да почива на идејама позајмљеним из механике, геометрије и гастрономије. Ова метафорична презентација облика диференциране интеграције била је, у почетку, у време када развој диференцираности у Унији није узео маха, била оцењена као задовољавајућа и сходно томе била општеприхваћена. Међутим данас, када је диференцираност у Унији веома распрострањена, најважније је да класификација различитих облика повезивања држава чланица буде правно утемељена. А основни недостатак класичне поделе је управо то што није у складу са позитивним правом. Она делимично указује на политичке мотиве који су довели до успостављања диференциране интеграције, али не даје никакве индикације о правном поретку који се успоставља у оквиру ових облика повезивања држава чланица. Класична подела не узима у обзир разлике приликом успостављања, контроле и реализације различитих облика диференциране интеграције. Дакле, за класичну класификацију би се могло рећи да је политички инспирисана, али не и правно утемељена.

Анализа конкретних примера указује на то да класична класификација није у складу са позитивним правом и то из два разлога:

- С једне стране, на основу ове поделе, облици интеграција који имају исти правни режим, сврстани су у различите категорије. Сарадња између држава чланица евро-зоне, Социјални протокол и механизам ближе сарадње предвиђен Уговором, спроводе на сличан начин. За сва три случаја диференциране интеграције, карактеристично је да је поступак доношења одлука у Савету измењен. Међутим, према теорији Александра Стаба, ови облици диференциране интеграције не налазе се у истој категорији.⁹³ Сарадња између земаља које су прихватиле јединствену монету (чланица еврозоне) третира се као Европа у више брзина; одредбе о ближој сарадњи предвиђене Уговорима представљају пример Европе променљиве геометрије; а Социјални протокол се сматра примером Европе по жељи. Штавише, трећа фаза Економске и монетарне уније, везује се за две различите категорије. Ако се посматра на основу критеријума конвергенције, тј. на основу тога које су земље у могућности да буду део еврозоне, реч је о Европи у више брзина. Обратно, полазећи од слободе појединих земаља да изаберу да не учествују у еврозони (коју имају Данска и Уједињено Краљевство), Економска и монетарна унија представља Европу променљиве геометрије (или Европу по жељи уколико се као критеријум узме искључиво област сарадње).

93 А. Stubb (1996), стр. 283–295.

– С друге стране, према овој класичној класификацији, у истој категорији се налазе облици диференциране интеграције који, правно гледано, немају много заједничких карактеристика. Тако нпр. положај земаља које могу, али не желе, да усвоје јединствену монету, везује се за концепт Европе у више брзина, исто као и заштитне клаузуле, којима се успоставља посебан режим за поједине државе чланице које нису у могућности да учествују у одређеној сарадњи. Правни режими успостављени у оквиру ова два облика диференциране интеграције су потпуно различити, а на основу класичне поделе налазе се у истој категорији.

Будући да класична подела не узима у обзир разлике приликом успостављања, контроле и реализације различитих облика диференциране интеграције, може се закључити да ова подела није заснована на правно релевантним чињеницама, тј. није у складу са позитивним правом. Имајући у виду да би разврставање различитих облика диференциране интеграције по категоријама требало да рефлектује, да буде у складу са позитивним правом, било је неопходно направити још једну или више класификација којима би се обухватили сви постојећи облици диференциране интеграције.

Дакле, временом је, некада неприкосновена класификација Александра Стаба, била потиснута у други план, а предност су почеле да добијају неке друге класификације. Осим што су новијег датума, основна и најважнија карактеристика ових класификација јесте да су у складу са позитивним правом.

2.2. Новије класификације

У новијој доктрини постоји доста покушаја да се различити облици диференциране интеграције разврстају по категоријама.⁹⁴ С обзиром на број и хетерогеност облика повезивања држава чланица, веома је тешко да се једном класификацијом обухвате сви постојећи примери диференцираности. Стога циљ класификовања различитих облика диференцираности није да се изабере једна класификација као одлучујућа, већ да се између њих успостави хијерархија.⁹⁵

Једна од најзначајнијих јесте класификација, тј. подела на диференцираност успостављену у оквиру правног поретка Европске уније и диференцираност успостављену изван овог оквира.⁹⁶ Имајући у виду

94 F. Hanf, „Les différenciations dans le traité de Maastricht sur l’Union européenne: modèles pour l’intégration future?“, *L’Union européenne après Maastricht*, IEE et ULB, Bruxelles, 1992, стр. 24.

95 F. Tuytshaever, *Differentiation in European Union law*, Hart publishing, Oxford – Portland, 1999, стр. 298.

96 J. L. Quermonne, стр. 15–17.

специфичности институционалног система Европске уније, извесно је да су разлике између ове две категорије диференцираности велике. Правне основе, правни режими и начин функционисања облика диференцираности у оквиру Уније потпуно су другачији у односу на повезивање држава чланица независно од Оснивачких уговора.

Правни поредак Европске уније је специфичан и није налик ниједној класичној међународној организацији. Европска унија представља организацију интеграција, док се већина класичних међународних организација одређује као организације сарадње.⁹⁷ У оквиру међународних организација, препоруке и одлуке најчешће предлаже и усваја орган у коме су представљене све државе, или сужени колегијални орган. Чак и ако у оквиру међународне организације постоји скупштина, њена овлашћења су ограничена у смислу да она не контролише извршну власт и најчешће није укључена у поступак доношења одлука. У Европској унији се поступак доношења одлука разликује од поступка одлучивања у оквиру међународних организација. Самим тим и режим који се примењује на облике диференциране интеграције успостављене у оквиру Европске уније, разликује се од онога који се односи на облике повезивања држава чланица изван правног поретка Уније. Будући да је *diffentia specifica* између ове две категорије јасна и прецизна, нема потребе посебно се задржавати на овој подели.

Постоји велики број класификација код којих критеријуми за одређивање припадности одређеној категорији нису толико очигледни као код поделе на диференцираност успостављену у оквиру правног поретка Европске уније и диференцираност успостављену изван овог оквира. Једна од њих је подела на дерогације (одступања) и проширену сарадњу.⁹⁸ Будући да су ове две категорије веома широко дефинисане, унутар сваке од њих постоје додатне, дубље поделе на поткатегорије.

2.2.1. Подела на дерогације и проширену сарадњу

У правном поретку Европске уније, облици повезивања држава чланица могу се поделити на оне коју спадају у проширену сарадњу и оне коју представљају дерогације (одступања). Узимајући у обзир критике упућене класичној класификацији, категорије у оквиру ове поделе засноване су на позитивном праву, а не на политичким критеријумима.

Проширена сарадња обухвата оне облике повезивања држава чланица у оквиру којих су државе овлашћене да усвајају нове прописе. Супротно томе, дерогације (одступања) се односе на појединачне случајеве

97 M. – F. Labouz, *Le système communautaire européen*, Berger – Levrault, Paris, 1998².

98 *Coopération plus étroite* (фр.); *enhanced cooperation, closer cooperation* (енгл.).

и омогућавају једној или неколицини држава да не примењују одређене постојеће прописе из Уговора или секундарног права који су, у принципу, обавезни за све државе чланице Уније.⁹⁹

Дакле, критеријум разграничења између проширене сарадње и дерогација односи се на овлашћење за усвајање нових прописа. Ако се у оквиру сарадње могу доносити нови прописи, реч је о проширеној сарадњи. Међутим, уколико државе немају овлашћење за нормативну делатност (усвајање нових прописа), већ им је само дозвољено да не примењују поједине прописе који важе за све остале државе чланице, реч је о дерогацијама.

Један део доктрине сматра да режими неучешћа, односно клаузуле о изласку (*opting-out*), као што је Социјални протокол, спадају у дерогације.¹⁰⁰ Иако би се политички гледано, клаузуле о изласку (*opting-out*) могле подвести под дерогације (једна или више држава има право да не примењује прописе који су обавезни за већину земаља), правно гледано, није реч о дерогацијама. Будући да су овим клаузулама (*opting-out*) у Уговоре унете нове одредбе које се односе само на одређену групу држава чланица, може се закључити да тзв. *opting-out* клаузуле ипак спадају у проширену сарадњу, а не у дерогације. Дакле, под дерогације се подводе само они случајеви када једна или више држава чланица имају право да не примењују одређене прописе који важе за остале државе чланице. Притом је важно нагласити да се за те државе, које уживају дерогације (тј. којима је дозвољено да не примењују прописе који важе за све остале земље), не стварају нови правни прописи.

Основна карактеристика и највећа предност класификације на проширену сарадњу и дерогације је што је она у складу са позитивним правом. С једне стране, сви облици диференцираности који спадају у дерогације почивају на веома сличним правним основама. Примери дерогација (које се најчешће примењују приликом приступања нових држава) су заштитне клаузуле и прелазне одредбе. Правни режими ова два облика диференцираности (заштитне клаузуле и прелазне одредбе) имају низ заједничких својстава, као што су ограниченост у времену и принцип пропорционалности. С друге стране, и различити облици проширене сарадње имају низ сличности. Заједничка карактеристика свих облика проширене сарадње је да одређени број држава има право да продубљује интеграције у некој од политика Уније и у том смислу доноси правне прописе.

Уместо термина проширена сарадња, веома често се употребљава термин ближа сарадња. Оба термина односе се на ситуације када се група држава чланица удружује ради продубљивања интеграција у некој од политика Уније. Међутим, између термина проширена сарадња и термина ближа сарадња постоји суптилна, али суштинска разлика.

⁹⁹ G. Isaak, M. Blanquet, *Droit Communautaire général*, Armand Colin, Paris, 2001⁷, стр. 23.

¹⁰⁰ C. D. Ehlermann, (1997), стр. 53–90; G. Isaak, M. Blanquet, стр. 23.

Уговором из Амстердама је институционализован концепт диференциране интеграције у виду механизма који носи назив ближа сарадња. Дакле, термин ближа сарадња односи се само и искључиво на оне облике сарадње у оквиру којих државе чланице користе институције, механизме и поступке предвиђене Уговорима, а систем одлучивања је прилагођен броју држава.¹⁰¹ Термин проширена сарадња је шири и обухвата све оне ситуације када се једна група држава удружује ради сарадње у оквиру неке од европских политика, без обзира на то да ли се та сарадња успоставља у оквиру институционалног поретка Европске уније, или не. Нијансирањем ова два термина, избегнута је евентуална конфузија између проширене сарадње и ближе сарадње.

Да би одређени појмови били прецизно дефинисани и отклоњене термилошке недоумице, веома је важно инсистирати на разлици између ова два термина: само онај облик проширене сарадње који је предвиђен у Уговорима назива се ближа сарадња.¹⁰² Сам термин *saradnja* употребљава се доста широко и под њим се подразумева свака врста тешње сарадње између држава чланица у оквиру Европске уније.

Иако је класификација на дерогације и проширену сарадњу веома значајна, на основу само ове једне поделе не могу се у потпуности објаснити сви постојећи облици диференциране интеграције. Иначе, категорија дерогација релативно је хомогена, тако да није потребно да се унутар ње врше даље поделе. Међутим, категорија проширене сарадње веома је хетерогена, па су, у оквиру ове категорије, неопходне дубље поделе, тј. поделе на тзв. поткатегорије.

2.2.2. Подела проширене сарадње

Категорија у коју спадају облици проширене сарадње веома је широка и обухвата велики број различитих облика диференциране интеграције. Осим што се успостављају у различитим областима и сами правни режими појединачних облика проширене сарадње веома се разликују. Стога је изузетно важно извршити поделу унутар саме категорије проширене сарадње на тзв. поткатегорије.

Уколико се узме као критеријум начин успостављања проширене сарадње, разликујемо: унапред одређену флексибилност, општу флексибилност и флексибилност од случаја до случаја (тзв. спонтану флексибилност).

101 Члан 20. Уговора ЕУ.

102 Упориште за разликовање између термина проширена сарадња и термина ближа сарадња не може се наћи у свим званичним језицима ЕУ. Тако француска верзија Уговора из Амстердама разликује употребу термина проширена сарадња (*coopération plus étroite*) од ближе сарадње (*coopération renforcée*), док енглеска верзија не прави јасну разлику између ова два израза (*enhanced cooperation* и *closer cooperation*).

Ипак, ова подела не указује довољно на неке веома значајне разлике приликом успостављања различитих облика проширене сарадње, тако да постоји још једна, допунска подела, извршена на основу критеријума прилагођавања институција. Међутим, на основу поделе засноване на критеријуму прилагођавања институција, у исту категорију су сврстани облици флексибилности који имају потпуно различите последице на правни поредак Европске уније. С тим у вези, и у оквиру ове поделе, постоји још једна додатна потподела, у оквиру које се за критеријум поделе узимају последице које диференцираност има на правни поредак Европске уније.

2.2.2.1. Подела на унапред одређену флексибилност, ошћу флексибилност и флексибилност од случаја до случаја

У оквиру класификације на основу начина успостављања сарадње, разликују се унапред одређена флексибилност, општа флексибилност и флексибилност од случаја до случаја (тзв. спонтана флексибилност).¹⁰³ Ова класификација први пут је поменута на конференцији у Амстердаму 1997. године.

- Унапред одређена флексибилност обухвата случајеве проширене сарадње који се заснивају на Оснивачким уговорима. Самим Уговорима предвиђени су област примене и начини спровођења ових облика диференциране интеграције. Као пример унапред одређене флексибилности може се навести Социјални протокол.
- У случају флексибилности од случаја до случаја (тзв. спонтане флексибилности), сам назив указује на природу повезивања држава чланица. Овај облик диференциране интеграције уводи се у складу са тачно утврђеним околностима и интересима држава чланица у једном одређеном случају. Најпознатији пример је конструктивно уздржавање.
- Напослетку, општа флексибилност односи се на ситуације у којима су институције овлашћене да дају сагласност за успостављање диференцираности у некој области која није унапред одређена. Као пример опште флексибилности могу се навести саме одредбе о ближој сарадњи предвиђене Уговорима.

Ова подела погодује разврставању различитих облика проширене сарадње.¹⁰⁴ *Differentia specifica* између категорија у оквиру ове класификације је начин успостављања проширене сарадње. Унапред одређена сарадња

103 L. Metcalfe, „Flexible integration in and after the Amsterdam treaty“, *Coping with flexibility and legitimacy after Amsterdam* (eds. M. Den Boer, A. Guggenbuhl, S. Vanhoonacker), IEAP, Maastricht, 1998, стр. 11–30.

104 L. Metcalfe, стр. 11–30; A. Misstoli, „Coopération renforcée et flexibilité dans le deuxième pilier: un parcours d’obstacles?“, *L’UEO à cinquante ans* (dir. G. Lenzi), Institut européen de sécurité de l’Union de l’Europe occidentale, 1998, стр. 37–53.

је успостављена и у целости уређена Уговором који је уводи. Флексибилност од случаја до случаја, такође је предвиђена Уговором, али се успоставља у складу са околностима конкретног случаја. Општа флексибилност успоставља се уз сагласност институција које су за то овлашћене на основу одредаба Уговора. Иначе, успостављање флексибилности од случаја до случаја је специфично у односу на успостављање других примера проширене сарадње.

Ипак, ни ова класификација није свеобухватна. Настала како би се што боље објаснили различити облици проширене сарадње предвиђени Уговором из Амстердама, она не узима у обзир друге, већ постојеће облике диференцираности, као што је Европски монетарни систем. Наиме, Европски монетарни систем су успоставиле институције на сопствену иницијативу, а не на основу неке посебне одредбе Уговора која их за то овлашћује. Овај систем не може се подвести ни под једну од наведених категорија. Могао би се окарактерисати као спонтана диференцираност, пошто су га институције спонтано успоставиле, насупрот општој диференцираности која мора бити предвиђена Уговором.

Будући да општа и унапред одређена флексибилност имају доста сличности, често се сврставају у исту категорију. Ова два облика флексибилности могу се оквалификовати као организована диференцираност (флексибилност), праћена суптилним институционалним усклађивањима.¹⁰⁵

2.2.2.2. *Погела према оствареним институционалним усклађивањима*

У оквиру тзв. организоване флексибилности, облици повезивања држава чланица разликују се у зависности од тога да ли диференцираност има или нема последице на рад институција ЕУ, а посебно на поступак одлучивања у оквиру Савета.¹⁰⁶ Дакле, могуће су две ситуације:

- Уговором може бити предвиђено да представник земље која не учествује у сарадњи, нема право гласа у Савету. У том случају, квалификована већина или једногласност одређују се у односу на број држава које имају право гласа, тј. које учествују у сарадњи. Могуће је предвидети и друге видове институционалних усклађивања (подешавања), нпр. посебан систем представљања. Ипак, измењен начин рада Савета представља једну од главних карактеристика ових примера флексибилности. У ову категорију флексибилности спадају трећа фаза Економске и монетарне уније, тековине Шенгена (*acquis Schengen*), Социјални протокол и ближа сарадња, тачније облици унапред одређене и опште диференцираности.

¹⁰⁵ L. Metcalfe, стр. 11–30.

¹⁰⁶ C. D. Ehlermann (1997), стр. 60.

- Уговором може бити предвиђено и да све државе чланице задржавају право гласа, тј. да и државе које не учествују у сарадњи имају право да одлучују о доношењу одређених мера, без обзира на то што се те мере неће примењивати на њих. Дакле, у оквиру ове категорије, диференцираност нема последица на начин функционисања Савета. Пример овог облика флексибилности је конструктивно уздржавање.

Разлика између ове две категорије флексибилности (диференцираности) објашњава се сврхом одређеног облика проширене сарадње, тј. тиме да ли је циљ сарадње стварање секундарног права у датим областима или не. Уколико одређена сарадња имплицира нормативну активност, потребна су институционална усклађивања (подешавања) у смислу да се установи посебан систем одлучивања у Савету. Међутим, у случају да сврха сарадње није нормативна делатност, нема потребе за изменама у самој институционалној структури.

Флексибилност од случаја до случаја и дерогације важе само у тачно одређеним ситуацијама, везаним за један прецизан акт, тако да даља нормативна активност није потребна. Супротно томе, успостављање опште и унапред одређене флексибилности има за циљ доношење нормативних аката. Једном када је оваква сарадња успостављена, група држава учесница мора да усваја нормативне акте и зато је потребно да буде установљен посебан систем одлучивања.

Наравно, последице на начин рада институција имају само они облици који су предвиђени Уговорима или које су успоставиле саме институције на основу одредаба Уговора. Дакле, реч је о институционализованим случајевима, а не о облицима флексибилности, насталим изван оквира Уговора или спонтаној флексибилности.

Иначе, облици организоване проширене сарадње који имплицирају институционална усклађивања не представљају хомогену категорију. Не би требало мешати тзв. клаузуле о изласку (*opt-out*) и појединачну сарадњу.

2.2.2.3. Подела на клаузуле о изласку (*opt-out*) и појединачну сарадњу

У оквиру организоване проширене сарадње, могуће је извршити још једну поделу.¹⁰⁷ Реч је о подели на тзв. клаузуле о изласку (*opt-out*) и појединачну сарадњу између одређеног броја држава.¹⁰⁸

- Клаузулама о изласку (*opt-out*), појединим државама дозвољено је да не примењују одређене прописе који важе за остатак држава

107 P. Manin, *Les Communautés européennes, l'Union européenne*, Pédone, Paris 1999⁵, стр. 83–86.

108 Појединачна сарадња разликује се од *opt-in* клаузула на основу којих је, државама које су иницијално биле изван, дозвољено да се укључе у сарадњу.

чланица. Државе ово право добијају током преговора о отпочињању дате сарадње и одобрење ових клаузула најчешће представља услов да оне потпишу Уговоре. Мотиви из којих државе захтевају посебан режим најчешће нису везани за њихове реалне и објективне тешкоће. Ипак, остале државе чланице, уколико желе да наставе да унапређују сарадњу у одређеним областима, принуђене су да попусте пред њиховим захтевима. Дакле, клаузуле о изласку могу се дефинисати као Уговором предвиђена могућност (углавном из политичких разлога) да једна држава не буде везана одређеним одредбама Уговора (и актима који су усвојени на основу тих одредаба), али да, исто тако, та држава не може спречити остале земље Европске уније да одредбе усвајају и примењују.

- Код појединачне сарадње ситуација је обратна. Флексибилност је резултат жеље групе држава чланица да иде напред, да продубљује интеграције. Притом ова група држава чланица не инсистира да је остале земље у томе следе.

За ове категорије флексибилности, у доктрини постоје и други називи: тзв. појачана солидарност и одбачена солидарност,¹⁰⁹ а могу се повезати и са теоријом о тзв. позитивној и негативној диференцираности.¹¹⁰ Прва категорија обухвата случајеве у којима се ограниченом броју држава чланица омогућава да доносе прописе који се само на њих односе. Друга категорија односи се на ситуације када једна или више држава нису везане прописима које су усвојиле остале земље чланице.

* * *

Велики број класификација диференциране интеграције сведочи о броју и хетерогености облика повезивања држава чланица. У оквиру анализе диференциране интеграције унутар Европске уније, не могу се детаљно разматрати сви постојећи облици диференцираности. Такав рад свео би се на компилацију тематских мини-студија и недостајала би му кохерентност, синтетичност и концизност. Супротно томе, ова књига се бави општом анализом концепта диференцираности, испитујући константе и специфичности ове појаве. Појединачни случајеви флексибилности биће анализирани само као примери којима се илуструје концепт диференциране интеграције уопште.¹¹¹

109 J. Andreani, „Cercles concentriques ou cercles olympiques? Comment articuler les espaces de coopération renforcée?“, *L'Europe à quelques-uns? Les coopérations renforcées*, Les études du mouvement européen, 1996, стр. 27–42; F. De La Serre, „Une Europe ou plusieurs“, *Politique étrangère*, 1/1999, стр. 21–34.

110 F. Tuytshaever, стр. 121.

111 Најпознатији облици диференциране интеграције (Економска и монетарна унија, сарадња у области социјалне политике и сарадња у области Шенгена) биће анализирани у оквиру Поглавља II, Постојећи облици диференциране интеграције.

II. ПОСТОЈЕЋИ ОБЛИЦИ ДИФЕРЕНЦИРАНЕ ИНТЕГРАЦИЈЕ

Уговором из Мастрихта 1992, по први пут у историји европских интеграција, институционализована је флексибилност (диференцираност) у оквиру правног поретка Европске уније. Под флексибилношћу права ЕУ се, у овом контексту, подразумева да у развоју одређених политика Заједница или Уније не морају нужно учествовати све државе чланице. До Уговора из Мастрихта постојали су само појединачни облици флексибилности, тачније поједине државе чланице уживале су изузећа која су се односила само на одређене аспекте у оквиру неке од политика Заједнице/Уније. Тек је овим уговором предвиђено да се флексибилност може односити на једну политику у целини, а не само на поједине аспекте те политике. Дакле, флексибилност права Европске уније претрпела је квалитативне и квантитативне промене у смислу да је са „повременог“ уздигнута на „структурни“ ниво.¹¹²

Међутим, тек Уговором из Амстердама 1997. институционализован је концепт диференцираности у оквиру правног поретка Европске уније, и то у виду одредаба о ближој сарадњи. Ступањем на снагу овог уговора наступила је нова етапа у историји развоја диференциране интеграције у Европској унији. На основу одредаба о ближој сарадњи, ужа групација држава чланица може користити механизме, институције и поступке предвиђене Уговорима са циљем унапређења сарадње у оквиру неке од политика Уније. Једна од кључних новина Уговора из Амстердама је што области сарадње, као и државе чланице које ће развијати сарадњу, нису унапред одређене Уговорима. Дакле, одредбама о ближој сарадњи успоставља се општи концепт диференцираности у оквиру правног система Европске уније.

Иначе, све до Уговора из Мастрихта, диференцирани положај држава чланица толерисан је само услед њихове немогућности да се укључе у неку од политика Заједнице. Међутим, Уговором из Мастрихта и касније Уговором из Амстердама предвиђена је могућност да се државе чланице, иако могу, одреде да не учествују у одређеним заједничким политикама.

Дакле, од ступања на снагу Уговора из Мастрихта, када је у питању неучешће држава чланица у развоју одређених политика, разликују се две ситуације:

112 F. Tuytshaever (2000), стр. 24 и даље.

- С једне стране, сама Унија одлучује о учешћу држава чланица у развоју одређених политика, тј. учешће је условљено испуњењем објективних критеријума. Дакле, да би се држава чланица квалификовала за учешће у одређеној политици, мора испуњавати предвиђене критеријуме. Иначе, прописивање ових услова, тј. критеријума доприноси реализацији циљева Уније. Јединствени пример овог облика флексибилности је Економска и монетарна унија. Институционализацијом диференциране интеграције у оквиру Економске и монетарне уније нису, ни на који начин, доведени у питање заједнички циљеви, већ је диференцираност успостављена управо у интересу Уније (изузимајући специфичну ситуацију Уједињеног Краљевства и Данске).
- С друге стране, државе чланице саме, из унутрашњополитичких разлога, одлучују да не учествују у развоју одређених политика. У том случају, њихов положај регулисан је клаузулама о изласку (*opt-out*) или дерогацијама (одступањима). Овакви случајеви се сматрају тзв. унапред одређеном флексибилношћу.¹¹³ Они се односе на једну специфичну област, одређени су у погледу свих елемената, укључујући циљеве и опсег и примењују се од ступања Уговора на снагу. Међутим, за разлику од флексибилности која је заснова на објективним критеријумима, у овом случају неучешће појединих држава чланица, у принципу, наноси штету реализацији заједничких циљева Уније. Најпознатији примери овог облика флексибилности су изузећа које је Уједињено Краљевство добило у области социјалне политике, као и специфичан положај појединих држава у вези са успостављањем Простора слободе, безбедности и правде.

У оквиру представљања постојећих облика диференцираности најпре ће бити анализирана Економска и монетарна унија, као јединствен пример диференциране интеграције заснован на објективним критеријумима. Након тога, биће размотрена два примера диференциране интеграције успостављена услед одбијања појединих држава чланица да учествују у развоју одређених политика. Прво ће бити испитана сарадња у области социјалне политике, институционализована Социјалним протоколом (званично први облик диференцираности предвиђен Уговорима). Затим ће бити представљена сарадња у области слободе кретања лица започета ван институционалног оквира Уније, која је касније интегрисана у Оснивачке уговоре. Ова сарадња почива на Споразуму из Шенгена, а због своје оригиналности и сложености често се назива Шенгенска лабораторија.¹¹⁴

113 L. Metcalfe, стр. 11–30.

114 P. Dollat, *Libre circulation des personnes et citoyenneté européenne – enjeux et perspectives*, Bruylant, Bruxelles, 1998, стр. 167.

А. Економска и монетарна унија

Економска и монетарна унија (ЕМУ), као облик диференциране интеграције, успостављена је Уговором из Мастрихта 1992. године. Међутим, разлике између држава чланица европске конструкције у домену економије постојале су и пре институционализације Економске и монетарне уније. Још 1975, у извештају белгијског премијера Леа Тиндеманса, констатовано је да су економске и финансијске ситуације држава чланица различите и да није могуће предложити акциони план који би у исто време укључио све државе чланице у све заједничке политике.¹¹⁵

Резолуцијом Европског савета 1978.¹¹⁶ основан је Европски монетарни систем, чијим настанком је, по први пут, званично примењен концепт Европе у више брзина.¹¹⁷ Свака држава чланица имала је могућност да изабере да ли жели да се укључи у Европски монетарни систем. Велика Британија је 1979. донела негативну одлуку, тј. одбила је да се укључи у Европски монетарни систем, док је за Италију, у прво време, био предвиђен олакшани режим размене. Овај феномен, тј. различити положај држава чланица у оквиру једне заједничке политике, трајао је годинама. Дакле, монетарни аспект европске конструкције одувек је био погодан тле за тзв. Европу променљиве геометрије.¹¹⁸

Успостављањем Економске и монетарне уније Уговором из Мастрихта само је потврђена тенденција ка примени концепта диференцираности у овој области. Економска и монетарна унија представља прво озбиљније искуство диференциране интеграције у историји права Европске уније. Чак би се могло рећи да је диференцирана интеграција у оквиру Економске и монетарне уније много више од обичне политике: она симболише једну нову етапу у развоју европске конструкције.¹¹⁹ Посебно је занимљиво да примена концепта флексибилности у овој

115 Report by Leo Tindemans, Prime Minister of Belgium to the European Council, *Bulletin of the European Communities, Supplement 1*, 1976.

116 Résolution du Conseil européen du 5 décembre 1978 sur l'instauration d'un système monétaire européen, JOCE, n° 6 du 8 janvier 1979, стр. 45.

117 D. Carreau, „Union économique et monétaire – Système monétaire européen (SEM)-ECU“, *Juris-classeur Europe*, fascicule 1810, тачка 69, 1997.

118 F. Tuytshaever, „EMU and the Catch – 22 of EU Constitution Making“, *Constitutional Change in the EU. From Uniformity to Flexibility?* (eds. G. De Burca, J. Scott), Hart Publishing, Oxford, 2000, стр. 173–195.

119 B. J. V. Loius, „Differentiation and EMU“, *The Many Faces of Differentiation in EU Law* (eds. B. De Witte, D. Hanf, E. Vos), Intersentia, Antwerp, 2001, стр. 43–63; D. Simon, *Le système juridique communautaire*, PUF, Paris, 2001³, стр. 47.

области, за разлику од већине других комунитарних политика, никада није била табу тема.¹²⁰

Пре него што буде представљен начин на који различити облици флексибилности успостављени у оквиру Економске и монетарне уније функционишу у пракси, требало би направити неколико општих напомена везаних за ову специфичну област надлежности Европске уније.

Прво, веома је важно имати у виду да се успостављање Економске и монетарне уније одиграло у три фазе. У првој фази, која је трајала веома кратко, започет је процес потпуног и дефинитивног ослобођења кретања капитала. Другу фазу карактерише успостављање новог режима плаћања, усмеравање економских политика држава чланица у правцу преласка у трећу фазу и оснивање Европског монетарног института, чији је задатак био да припреми прелазак у трећу фазу Економске и монетарне уније. У оквиру прве и друге фазе, све државе чланице биле су у једнаком положају, другим речима, права и обавезе из ове две фазе ни су биле предмет диференцираности.¹²¹ Трећа фаза представља завршетак успостављања Економске и монетарне уније увођењем јединствене монете – евра и ову фазу карактерише примена концепта флексибилности, у смислу диференцираног положаја држава чланица у погледу права и обавеза у оквиру Економске и монетарне уније.

Друго, Економска и монетарна унија није, ни у ком случају, тзв. строго симетрична унија, у смислу да је усклађеност између држава чланица у области економије инструмент у служби монетарне унификације, која свакако представља најважнији аспект Економске и монетарне уније.¹²² С тим у вези, природа комунитарних надлежности у економској и монетарној области суштински је различита и зато се анализира као минимална надлежност и ексклузивна надлежност.¹²³ Различит опсег надлежности у Економској унији у односу на Монетарну унију рефлектују се и на различиту институционалну организацију и диференциран положај држава чланица.

Треће, за трећу фазу Економске и монетарне уније карактеристично је успостављање посебне институционалне организације. Надлежности у монетарној области подељене су између постојећих комунитарних институција и органа специфичних за Економску и монетарну унију

120 J. V. Louis, „Union économique et monétaire“, *Union économique et monétaire. Cohésion économique et sociale. Politique industrielle et technologique européenne* (dir. J. V. Louis, J. C. Seche, M. Wolfcarius) Edition de l'ULB, Bruxelles, 1995², стр. 148.

121 P. T. Wimmer, *Vers une Europe à la carte après Maastricht? Analyse des dérogations à l'acquis communautaire*, Presses interuniversitaires européennes, Collège d'Europe Bruges, 1995, стр. 68.

122 B. P. E. Partsch, „De quelques questions juridiques relatives au passage à la troisième phase de l'Union économique et monétaire et au fonctionnement de celle-ci“, *Revue trimestrielle du droit européen*, 1/1998, стр. 35–74.

123 *Ibid.*

(Европски систем централних банака и Централна европска банка). Овај систем функционише само између оних држава чланица које испуњавају критеријуме за улазак у трећу фазу Економске и монетарне уније. На овај начин успостављена је диференцираност у оквиру Економске и монетарне уније између држава чланица које учествују и оних које не учествују у трећој фази.

С обзиром на комплексност система Економске и монетарне уније, овај облик повезивања и сарадње држава чланица ЕУ може се разматрати из различитих углова (економије, финансија, права итд.). У складу са предметом истраживања овог рада, анализа Економске и монетарне уније биће ограничена само на правни аспект овог сложеног облика диференциране интеграције. Најпре ће бити испитан специфичан положај држава чланица у оквиру треће фазе Економске и монетарне уније. Постоје две категорије држава чланица које уживају специфичан статус. С једне стране, поједине државе не испуњавају критеријуме конвергенције и не могу да се укључе у трећу фазу ЕМУ, док с друге стране, одређене државе чланице, иако могу, не желе да учествују у трећој фази ЕМУ и прихвате јединствену монету. Након анализе специфичних статуса ове две категорије држава, биће размотрене последице, тј. на који начин се диференциран положај држава чланица у оквиру ЕМУ рефлектује на институционални систем Европске уније.

1. ДИФЕРЕНЦИРАН ПОЛОЖАЈ ДРЖАВА ЧЛАНИЦА У ОКВИРУ ЕМУ

У првој и другој фази Економске и монетарне уније учествовале су све државе чланице Европске уније, док је у трећој фази ситуација мало другачија. Наиме, што се тиче преласка из друге у трећу фазу ЕМУ, било је предвиђено да, уколико до краја 1997. не буде утврђен датум почетка треће фазе, она ће почети 1. јануара 1999.¹²⁴ До 1. јула 1998. Европски савет, квалификованом већином и на основу препорука Савета, требало је да потврди које државе чланице испуњавају неопходне услове за усвајање јединствене монете и да ли Заједница може да уђе у трећу фазу Економске и монетарне уније. Дакле, прелазак Заједнице у трећу фазу Економске и монетарне уније има неповратни карактер.¹²⁵

Спремност држава чланица да пређу у трећу фазу Економске и монетарне уније оцењивана је на основу објективно одређених критеријума.

124 Некадашњи члан 121. став 4. Уговора ЕЗ.

125 Термин „неповратни карактер“ употребљен је у првом ставу Протокола о преласку у трећу фазу Економске и монетарне уније, који је прикључен Уговору ЕЗ на основу Уговора из Мастрихта.

С једне стране, поједине државе чланице нису могле, тј. нису биле спремне да одмах пређу у трећу фазу, тако да је у оквиру ЕМУ институционализована диференцираност. С друге стране, поједине државе, иако су испуњавале објективне услове, нису се слагале са неповратним карактером преласка на јединствену монету. Овим државама чланицама се изашло у сусрет у смислу да им је омогућено да уживају специфичан положај у оквиру ЕМУ.

Дакле, када је реч о неучешћу држава чланица у трећој фази Економске и монетарне уније, могуће су две ситуације. Неучешће може бити последица, било неиспуњења критеријума конвергенције, било одбијања држава чланица да пређу на трећу фазу Економске и монетарне уније. На првом месту ће бити размотрена диференцираност у оквиру ЕМУ која је настала као последица неиспуњења критеријума конвергенције. Поједине државе чланице Европске уније, које не испуњавају предвиђене услове, тј. критеријуме конвергенције, јесу предмет изузећа. Упркос томе што не испуњавају критеријуме конвергенције, ове земље учествују у трећој фази Економске и монетарне уније; оне уживају посебан статус дефинисан на основу објективних критеријума и везане су циљем да се у неком тренутку, када се стекну услови, укључе у Монетарну унију. На другом месту, биће анализиран положај две земље (Уједињеног Краљевства и Данске) које не желе да учествују у трећој фази Економске и монетарне уније и нису се ни на који начин обавезале да ће у будућности прихватити јединствену монету.

1.1. Диференцираност као последица неиспуњења критеријума конвергенције

Прелазак у трећу фазу Економске и монетарне уније, чији је најважнији аспект усвајање јединствене монете, зависи од испуњења објективних услова, тј. од тога у којој мери је држава чланица достигла високи степен трајне конвергенције у односу на постављене критеријуме. Уговором су предвиђена четири критеријума:¹²⁶

- остварење високог степена стабилности цена; то се утврђује на основу стопе инфлације која треба да буде блиска стопи инфлације код највише три државе чланице које имају најбоље резултате у области стабилности цена;
- одрживи карактер стања јавних финансија; то се утврђује на основу буџетске ситуације који не сме имати прекомеран јавни дефицит;

¹²⁶ Члан 140. став 1. Уговора ФЕУ.

- поштовање нормалних маржи флукуације предвиђених механизмом размене Европског монетарног система током најмање две године, без девалвације монета у односу на евро;
- трајни карактер достигнуте конвергенције од стране државе чланице која је предмет изузећа и њеног учешћа у механизму обрачунског курса који се огледа у висини дугорочних каматних стопа.

Поред ова четири економска услова, предвиђен је и један правни услов. Централне банке држава чланица морају бити потпуно независне од политичке власти у тим земљама. Економисти су сматрали да су ови критеријуми неопходни за реализацију Економске и монетарне уније, која претпоставља успостављање економских политика које су компатибилне, кохерентне и почивају на хомогеним економијама.¹²⁷ Уколико поједине државе чланице не испуњавају ове критеријуме, не могу учествовати у свим сегментима треће фазе ЕМУ, што их доводи у диференциран положај у односу на остале учеснике.¹²⁸

Приликом преласка из друге у трећу фазу Економске и монетарне уније, критеријуми конвергенције тумачени су веома флексибилно, тако да је број држава чланица које нису испуњавале критеријуме, тзв. држава чланица које су предмет изузећа, био ограничен. Међутим, након петог и шестог проширења Уније, испуњеност критеријума је оцењивана изузетно строго. Стога је повећан број држава чланица које не испуњавају критеријуме конвергенције и предмет су изузећа.

Приликом анализе примера диференцираности у оквиру ЕМУ засноване на објективним критеријумима, најпре ће бити размотрено како су првобитно тумачени критеријуми конвергенције приликом преласка Економске и монетарне уније из друге у трећу фазу, а затим како је оцењивана испуњеност истих ових критеријума неколико година касније, приликом петог и шестог проширења Европске уније.

1.1.1. Диференцираност ограничена широким тумачењем критеријума

Критеријуми који омогућавају високи степен трајне економске конвергенције само се уопштено помињу у Уговорима,¹²⁹ а сваки од ових критеријума прецизно је дефинисан у Протоколу о критеријумима конвергенције.¹³⁰

127 B. C. Maguilli, „Convergence et union monétaire européenne“, *Revue du Marché commun et de l'Union européenne*, 370/1993, стр. 620–627.

128 D. Carreau, „Union économique et monétaire – Monnaie unique“, *Juris-classeur Europe*, fascicule 1811, тачка 56, 1999.

129 Члан 140. став 1. Уговора ФЕУ.

130 Протокол бр. 13 о критеријумима конвергенције.

Примењујући ове критеријуме, Савет, окупљен на нивоу шефова држава или влада, одредио је једанаест држава које су испуњавале услове да 1999. пређу у трећу фазу Економске и монетарне уније. То су: Белгија, Немачка, Шпанија, Француска, Ирска, Италија, Луксембург, Холандија, Аустрија, Португалија и Финска.¹³¹ Критеријуми конвергенције су флексибилно тумачени: акценат је био на еволуцији у смислу да се није инсистирало на строго математичком поштовању критеријума, већ на тенденцијама држава чланица ка остварењу постављених критеријума. Наиме, само су четири државе у потпуности испуњавале критеријуме конвергенције (Финска, Ирска, Луксембург и Холандија), док је у случају осталих седам држава, испуњеност оцењивана флексибилно. Иако је смањење Економске и монетарне уније на четири државе чланице било правно изводљиво, политички је било непожељно.¹³² Осим тога, успостављање јединствене монете у само четири државе чланице није било ни економски оправдано, у смислу да Монетарна унија може бити корисна само ако је достигла одређену „критичну величину“.¹³³ У складу са одредбама Уговора које се тичу рационализације дефицита и дуговања и којима се подстиче прелазак у трећу фазу Економске и монетарне уније са већим бројем држава чланица, оцењено је да једанаест држава испуњава услове за прелазак у следећу фазу. Дакле, 1. јануара 1999. јединствена монета уведена је у једанаест држава чланица Европске уније.

Уколико се оставе по страни случајеви Уједињеног Краљевства и Данске, у то време је утврђено да само две државе чланице не испуњавају кумулативно економске и правне критеријуме: Грчка и Шведска. У Грчкој је национално законодавство, укључујући и статут централне националне банке, оцењено компатибилним са Уговором ЕЗ. Међутим, Грчка није испуњавала критеријуме конвергенције одређене Уговорима. У Шведској, пак, национално законодавство, посебно статут централне шведске банке, нису били компатибилни са захтевима комунитарног права везаним за независност централне националне банке. Осим тога, Шведска није испуњавала трећи критеријум конвергенције који се односи на учешће у механизму размене Европског монетарног система. Чињеница је да Краљевина Шведска јединствену монету није прихватила, пре свега, из политичких разлога (исто као и Уједињено Краљевство и Данска). Ипак, положај Шведске се, правно гледано, не може поредити са Уједињеним Краљевством и Данском које уживају клаузуле о изласку (*opt-out*) из треће фазе Економске и монетарне уније.

Државе чланице које нису испуњавале критеријуме конвергенције аутоматски су постале „државе чланице које су предмет изузећа“. Будући

131 Décision 98/317/CE du Conseil du 3 mai 1998 conformément à l'article 109 J, paragraphe 4, du traité, *JOCE*, n° L 139 du 11 mai 1998, стр. 30–35.

132 D. Carreau, тачка 117.

133 P. E. Partsch, стр. 35–74.

да се на ове земље не примењују одредбе на основу којих се монетарни суверенитет преноси на Заједнице, оне задржавају своју националну монету. Међутим, то не значи да за њих важе обавезе из друге фазе Економске и монетарне уније. С обзиром на то да је Заједница, као целина, аутоматски прешла у трећу фазу ЕМУ, самим тим и све њене државе чланице ушле су у трећу фазу ЕМУ.¹³⁴ Дакле, државе чланице које су предмет изузећа, такође су 1. јануара 1999, ушле у трећу фазу Економске и монетарне уније. Наравно, ове државе уживају специфичан положај у оквиру треће фазе ЕМУ, у смислу да за њих не важе све оне обавезе које су везане за прелазак у трећу фазу ЕМУ. Међутим, ове државе везане су циљем да се, када се стекну услови, укључе, тј. да прихвате јединствену монету. Државе чланице које су предмет изузећа би требало да избегавају постојање прекомерних јавних дефицита.¹³⁵ Такође, ове државе имају обавезу да консултују Европску централну банку и онда када се ради о питањима националног законодавства која су њиховом домену надлежности. На крају, предвиђена је независност централних банка држава чланица које су предмет изузећа.¹³⁶ Иначе, асиметрија између економских и монетарних надлежности Заједнице има последице и на диференцираност, која је много значајнија у домену монетарне него економске политике.¹³⁷

Обавезе држава чланица које су предмет изузећа су минималне и везане су за претпостављени привремени карактер њиховог статуса. Будући да је увођење јединствене монете циљ Заједнице као целине, предвиђено је да изузећа престају када државе чланице испуне критеријуме конвергенције.¹³⁸

Режим диференцираности, успостављен у оквиру Економске и монетарне уније и конкретизован одредбама о изузећима, почива на концепту према коме би све државе чланице требало да имају јединствену монету. Напредак у погледу испуњења критеријума од стране држава чланица које су предмет изузећа проверава се аутоматски сваке две године или у сваком другом моменту на захтев државе кандидата за учешће у јединственој монети. Проверу врше Комисија и Европска централна банка и свака од њих шаље свој извештај Савету. Коначну одлуку доноси Савет квалификованом већином на предлог Комисије, након консултовања Европског парламента и дискусије у Савету окупљеном на нивоу шефова држава или влада.¹³⁹

134 *Ibid.*

135 Члан 126. став 1. Уговора ФЕУ.

136 Члан 130. Уговора ФЕУ.

137 B. P. Vigneron, M. R. Mollica, „La différenciation dans l'Union économique et monétaire. Dispositions juridique et processus décisionnel“, *Euredia*, 2/2000, стр. 197–231.

138 Члан 140. став 2. Уговора ФЕУ.

139 Члан 140. став 1. Уговора ФЕУ.

На захтев Грчке, која иницијално није испуњавала предвиђене услове, поново је испитана испуњеност критеријума конвергенције у овој земљи. Према извештају Комисије и Европске централне банке из 2000, Грчка је остварила тражени виши ниво конвергенције и тиме се квалификовала за учешће у еврозони. Сходно томе, Савет је донео одлуку да се Грчкој укине статус државе која је предмет изузећа од 1. јануара 2001.

Будући да је један од основних циљева Европске уније да јединствена монета буде усвојена у свим државама чланицама, испуњеност критеријума конвергенције је у почетку флексибилно оцењивана. Статус државе чланице која је предмет изузећа се укида чим држава испуни неопходне услове, који се периодично проверавају. Иако Уговорима није одређено трајање овог статуса држава које су предмет изузећа, из контекста се закључује да су изузећа само привремена. Уместо унапред одређених временских ограничења, Уговором су предвиђени заједнички циљеви које све државе морају да остваре, али свака својим ритмом.¹⁴⁰ Чак и када држава чланица из политичких разлога не жели, или не може да испуни критеријуме, и дуже време ужива статус државе која је предмет изузећа (као нпр. Шведска), изузеће се и даље третира као привремено. Претпоставља се да ће та држава у будућности, чим се стекну одговарајући услови, прихватити јединствену монету.

1.1.2. Диференцираност повећана стриктним тумачењем критеријума

Питање диференцираности у оквиру Економске и монетарне уније, као последица немогућности држава чланица да испуне критеријуме конвергенције, актуелизовано је приступањем нових држава чланица Европској унији.

Током преговора о приступању десет нових држава чланица, након чега је уследило пето проширење Европске уније, није било речи о томе да се новим члановима додели посебан статус, у форми клаузула о изласку (*opt-out*) у оквиру Економске и монетарне уније, нарочито не у погледу учешћа у трећој фази. Дакле, обавеза усвајања јединствене монете предвиђена је и за нове државе чланице.

Међутим, чињеница је да, у току преговора, никада није поменуто да ће ове нове државе чланице аутоматски, уласком у Европску унију, бити интегрисане у еврозону. Министри финансија држава чланица еврозоне били су присталице тзв. прогресивне интеграције. Учешће држава чланица у трећој фази ЕМУ не значи да се све државе налазе у истом правном

¹⁴⁰ В. F. Tuytshaever (2000), стр. 173–195.

положају. Наиме, постоје две категорије држава чланица које учествују у трећој фази Економске и монетарне уније. У зависности од тога да ли испуњавају или не критеријуме конвергенције, државе чланице могу усвојити јединствену монету – евро или бити предмет изузећа.¹⁴¹ У актима о приступању из 2003. и 2005. предвиђено је да свака нова држава чланица, од датума уласка у Европску унију, учествује у Економској и монетарној унији као држава чланица која је предмет изузећа.

Укључење нових држава чланица у еврозону зависи од испуњености критеријума конвергенције предвиђених Уговорима. Искуства земаља чланица веома су различита. Поједине су, са своје стране, предузеле све мере како би се благовремено укључиле у еврозону, прихватајући одмах нови механизам размене. Друге, као што је нпр. Пољска, инспирисана примером Шведске, одложиле су приступање овом механизму и условиле увођење јединствене монете позитивним исходом на референдуму.

Словенија и Литванија су званично биле прве нове чланице које су, већ марта 2006, затражиле од Комисије да испита да ли испуњавају критеријуме конвергенције. У извештају о конвергенцији оцењено је да Литванија не испуњава услове, иако је инфлација минимално прелазила дозвољену вредност.¹⁴² Сходно томе, донета је одлука да ће Литванија морати да остане у статусу државе чланице која је предмет изузећа. Иначе, овако строг став Комисије представља преокрет у односу на флексибилно тумачење критеријума конвергенције које је својевремено примењивано на државе осниваче еврозоне. Што се Словеније тиче, Комисија је оценила да је она достигла висок степен трајне конвергенције, након чега је уследила одлука Савета да јој се укине статус државе која је предмет изузећа.¹⁴³ Тако је Словенија, од 1. јануара 2007, постала тринаеста чланица еврозоне.

Малта и Кипар су постале чланице еврозоне годину дана касније, 1. јануара 2008. године. А, 1. јануара 2009. Словачка је од европских институција добила зелено светло да уведе јединствену монету – евро. Естонија је прешла на евро 1. јануара 2011. и тако постала прва држава међу бившим совјетским републикама која је постала чланица еврозоне. Дакле, у овом тренутку, седамнаест од укупно двадесет седам држава чланица Европске уније прешло је на јединствену монету – евро.

141 European Union Commission, *Enlargement of the European Union Guide to Negotiations*, Chapter by chapter, 9 October 2002, стр. 32.

142 Rapport de la Commission du 16 mai 2005 – Rapport de la convergence 2006 relatif à la Lituanie (établi conformément à l'article 122, paragraphe 2 du Traité, à la demande de la Lituanie, document COM (2006) 223 final.

143 Rapport de la Commission du 16 mai 2005 – Rapport de la convergence 2006 relatif à la Slovénie (établi conformément à l'article 122, paragraphe 2 du Traité, à la demande de la Slovénie, document COM (2006) 224 final.

Захваљујући режиму изузећа, олакшани су преговори о приступању нових држава чланица Европској унији. Државама кандидатима је омогућено да усвајање јединствене монете прихвате само као циљ, без обавезе да одмах постану део еврозоне. Стога није било потребно да се за нове државе чланице предвиђа прелазни, транзиторни период. Дакле, предвиђањем концепта флексибилности у оквиру Економске и монетарне уније (који омогућава диференциран статус држава чланица у погледу права и обавеза у трећој фази Економске и монетарне уније) краћен је процес преговарања и олакшано проширење Европске уније.¹⁴⁴

1.2. Диференцираност као последица одбијања Уједињеног Краљевства и Данске да учествују у трећој фази ЕМУ

Положај Уједињеног Краљевства и Данске, као држава чланица Европске уније које нису усвојиле јединствену монету, разликује се од положаја држава чланица које су предмет изузећа. Државе чланице које су предмет изузећа учествују у трећој фази Економске и монетарне уније, али уживају посебан положај и везане су циљем да се, у неком тренутку, када се стекну услови, укључе у Монетарну унију. Супротно томе, Уједињено Краљевство и Данска не учествују у трећој фази Економске и монетарне уније и нису се ни на који начин обавезале да ће у будућности прихватити јединствену монету. Ове земље уживају специјалан статус у оквиру Монетарне уније, који је гарантован специјалним протоколима прикљученим Уговору ЕЗ.¹⁴⁵ Будући да су Уједињено Краљевство и Данска добиле специјалан статус у оквиру Економске и монетарне уније из различитих разлога, садржаји ова два протокола се разликују. Стога ће положај Уједињеног Краљевства и положај Данске бити одвојено анализирани.

1.2.1. Специјалан статус Уједињеног Краљевства

Уједињено Краљевство је, од самог почетка, било резервисано у погледу прихватања јединствене монете, а када је ова замисао реализована, став Уједињеног Краљевства је конкретизован у виду Протокола о неким одредбама које се односе на Уједињено Краљевство Велике Британије и Северне Ирске.¹⁴⁶ У преамбули је предвиђено да Уједињено

144 E. Vranes, „The International External Relations of EMU – On the Legal framework of the Relationship of ‘in’ and ‘out’ States”, *Columbia Journal of European Law*, 3/2000, стр. 361–382.

145 C. Zilioli, M. Selmayr, *The Law of the European Central Bank*, Hart Publishing, Oxford, 2001, стр. 139.

146 Протокол бр. 15 о неким одредбама које се односе на Уједињено Краљевство Велике Британије и Северне Ирске.

Краљевство не преузима никакве обавезе које се односе на прелазак у трећу фазу ЕМУ, без изричите одлуке британске владе и парламента у том смислу. Иако у протоколу није поменут ниједан посебан разлог за увођење специјалног статуса, познато је да су мотиви Уједињеног Краљевства били идеолошке природе. Уједињено Краљевство се противило губитку монетарног суверенитета и уопште сваком кораку у правцу еволуције Европске уније ка федералном систему.¹⁴⁷

На основу овог протокола Уједињено Краљевство није обавезно да пређе у трећу фазу Економске и монетарне уније, осим ако о својим намерама у том правцу не обавести Савет пре оцене испуњености услова за прелазак у трећу фазу или пре 1. јануара 1998. (годину дана пре аутоматског преласка на трећу фазу Економске и монетарне уније). Дакле, положај Уједињеног Краљевства се разликује од ситуације у којој се налазе оне државе чланице које су предмет изузећа и које ипак учествују у трећој фази ЕМУ, али са ограниченим правима и веома умањеним обавезама.¹⁴⁸

У складу са одредбама протокола, Уједињено Краљевство не учествује у јединственој монети и одговарајућим обавезама, а само манифестација воље омогућава укључење у трећу фазу Економске и монетарне уније. Другим речима, Протоколом је предвиђена презумпција неучешћа у корист Уједињеног Краљевства, што значи да уколико се Уједињено Краљевство експлицитно не изјасни да жели да учествује у трећој фази, приликом преласка ЕМУ у трећу фазу, аутоматски ће се активирати специјалан статус Уједињеног Краљевства. Без обзира на то што није било у обавези да то учини, Уједињено Краљевство је 30. октобра 1998. обавестило Савет да неће учествовати у трећој фази ЕМУ.

Обавезе Уједињеног Краљевства везано за ЕМУ много су мање у односу на обавезе држава чланица које су предмет изузећа. Уједињено Краљевство задржава своје надлежности у области монетарне политике, у складу са националним правом, на исти начин као и државе које су предмет изузећа. Одредбе које се односе на вођење монетарне политике у трећој фази Економске и монетарне уније не примењују се у Уједињеном Краљевству. Међутим, за разлику од држава чланица које су предмет изузећа, Уједињено Краљевство није обавезно да осигура независност централне банке, нити да прилагоди своје унутрашње законодавство захтевима из Уговора који се односе на прелазак у трећу фазу ЕМУ.¹⁴⁹

Када је реч о економском аспекту Економске и монетарне уније, режим успостављен у корист Уједињеног Краљевства приближава се оном који се примењује на државе чланице које су предмет изузећа. Једина

147 B. P. Vigneron, M. R. Mollica, стр. 197–231.

148 B. C. Zilioli, M. Selmayr, стр. 143.

149 B. J. V. Louis (1995), стр. 154.

разлика је то што у Уједињеном Краљевству не важи одредба којом се обавезују државе чланице да избегавају буџетски дефицит.¹⁵⁰ Уједињено Краљевство би само требало да се потруди да избегне прекомерне јавне дефиците. Речју, оно што је обавеза резултата за све друге државе чланице остаје обавеза средства за Уједињено Краљевство.¹⁵¹

Диференцираност, успостављена протоколом у корист Уједињеног Краљевства, није временски ограничена. Чак и у случају да Уједињено Краљевство реши да поштује критеријуме конвергенције, то не повлачи аутоматско учешће Уједињеног Краљевства у еврозони.¹⁵²

Ипак, положај Уједињеног Краљевства протоколом није „залеђен“; предвиђено је да ова земља може, у сваком тренутку након почетка треће фазе, променити мишљење и укључити се у трећу фазу Економске и монетарне уније. Да би на режим изузећа предвиђен протоколом била стављена тачка, није потребна ревизија Уговора. Престанак овог специфичног статуса зависи само од политичке воље британске владе. Ипак, уколико Уједињено Краљевство изрази вољу да учествује у трећој фази Економске и монетарне уније, ова земља неће аутоматски постати чланица еврозоне. Учешће у јединственој монети везано је за поштовање критеријума конвергенције које испитују Комисија и Европска централна банка, а коначну одлуку доноси Савет. Дакле, у случају да се одлучи да прихвати јединствену монету, Уједињено Краљевство би, пре укључења у еврозону, морало да прође кроз фазу оцене, тј. провере испуњености критеријума конвергенције (кроз коју су прошле и све остале државе чланице еврозоне).

1.2.2. Специјалан статус Данске

Правни положај Данске у оквиру треће фазе Економске и монетарне уније сличан је положају Уједињеног Краљевства. Ипак, постоје одређене разлике, тако да је положај Данске предмет засебне анализе.

Мотиви којима се руководила Краљевина Данска, када је затражила да буде изузета из треће фазе ЕМУ, потпуно су другачији од мотива Уједињеног Краљевства. Данска се, за разлику од Уједињеног Краљевства, није противила самом концепту Монетарне уније. Протоколом о неким одредбама које се односе на Данску¹⁵³ прецизиран је разлог због којег је предвиђен специфичан положај ове земље у оквиру треће фазе ЕМУ. На основу данског устава, о питањима као што је прелазак у трећу фазу ЕМУ одлучује дански народ на референдуму. Узимајући у обзир

150 Члан 126. став 1. Уговора ФЕУ.

151 J. V. Louis (1995), стр. 154.

152 F. Tuytshaever (2000), стр. 173–195.

153 Протокол бр. 16 о неким одредбама које се односе на Данску.

евентуални негативни резултат референдума, предвиђена је могућност да Данска не учествује у јединственој монети. Иначе, Данска ужива много мање изузећа у односу на Уједињено Краљевство, што је последица другачијих мотива због којих је Данска захтевала специјалан статус у вези са преласком у трећу фазу ЕМУ.¹⁵⁴

Протоколом је прецизирано да данска влада обавештава Савет о свом ставу поводом учешћа у трећој фази ЕМУ. Уколико не жели да учествује у трећој фази ЕМУ, данска влада мора о томе експлицитно да се изјасни, тј. мора обавестити Савет, пре него што он приступи оцени испуњености услова за прелазак у трећу фазу ЕМУ. Само у случају да обавести Савет да не жели да учествује у трећој фази ЕМУ, Данска ужива специјалан статус. Дакле, тек од момента када се потенцијалан специјалан режим садржан у протоколу активира, Данска не учествује у трећој фази ЕМУ, а уколико се овај потенцијалан режим не активира, Данска аутоматски учествује у трећој фази ЕМУ.

Кључна разлика, у односу на протокол који се односи на Уједињено Краљевство, јесте што се специјалан статус, гарантован протоколом о Данској, не примењује аутоматски и *ab initio* од момента ступања на снагу Уговора из Мастрихта, већ зависи од одлуке Данске. Дакле, *differentia specifica* између положаја Уједињеног Краљевства и Данске огледа се у томе што је Протоколом о Уједињеном Краљевству предвиђена презумпција неучешћа, а Протоколом о Данској презумпција учешћа. Међутим, од тренутка када се ови специјални режими активирају, правни положаји Уједињеног Краљевства и Данске готово да су идентични.

У складу са одредбама протокола, Данска је благовремено обавестила Савет да неће учествовати у трећој фази Економске и монетарне уније. Наиме, дански народ се, на првом референдуму расписаном поводом ратификације Уговора из Мастрихта, изјаснио негативно. Будући да је било оправданих разлога за сумњу да ће резултат на поновљеном референдуму бити идентичан, чиме би се свакако угрозио процес интеграција, Данска је одлучила да одустане од увођења јединствене монете. Од тренутка када је специјални режим ступио на снагу, Данска се налази у ситуацији која је готово идентична са ситуацијом у којој је и Уједињено Краљевство. Да би се Данска укључила у трећу фазу Економске и монетарне уније, потребно је да се она о томе експлицитно изјасни. До овог једностраног ангажмана Данске примењују се сви чланови и све одредбе Уговора и статута Европске централне банке које помињу одступања.

Иначе, за правне режиме успостављене у корист Уједињеног Краљевства и Данске, може се приметити да се, на неки начин, приближавају механизму резерви. Будући да је механизам резерви институт међународног

154 B. J. V. Louis (1995), стр. 156.

јавног права, сматрало се да је он резервисан само за класичне међународне уговоре и по природи искључен из комунитарног права.¹⁵⁵ Међутим, режими на којима почива правни положај Уједињеног Краљевства и Данске у оквиру Економске и монетарне уније, сведоче управо супротно, другим речима потврђују да се одређени институти класичног међународног права могу примењивати и у оквиру правог поретка Европске уније.

Успостављање ових специјалних режима има, како негативне, тако и позитивне аспекте. С једне стране, специјални статуси, предвиђени у корист Уједињеног Краљевства и Данске, омогућавају да две државе чланице не учествују у реализацији једног од основних заједничких циљева Уговора. Међутим, с друге стране, управо захваљујући овим дерогацијама, спречена је блокада процеса интеграција у Европској унији. Наиме, додела специјалног статуса била је услов *sine qua non* потписивања Уговора из Мастрихта од стране Уједињеног Краљевства, а активирање овог статуса предуслов ратификације Уговора из Мастрихта од стране Данске.¹⁵⁶

Иначе, веома је важно истаћи да се положај државе чланице која је предмет изузећа фундаментално разликује од положаја државе чланице која има специјалан статус на основу кога ужива унапред одређене дерогације (одступања). У првом случају држава чланица је везана реализацијом заједничког циља, али није у могућности да га оствари. У другом случају, држава чланица није везана реализацијом заједничког циља, без обзира на то што је у могућности да га оствари.

Диференцираност у примени комунитарних прописа је постојала и пре ступања на снагу Уговора о Европској унији (Уговора из Мастрихта) којим је институционализован концепт флексибилности у погледу опсега права и обавеза држава чланица у оквиру Економске и монетарне уније. Међутим, најзначајнија новина предвиђена Уговором из Мастрихта није институционализација диференцираности у оквиру кључног аспекта Монетарне уније (усвајања јединствене монете), већ утицај концепта диференцираности на основне карактеристике комунитарног правног поретка, тј. на начин рада институционалног система Европске уније.¹⁵⁷

2. УТИЦАЈ КОНЦЕПТА ДИФЕРЕНЦИРАНОСТИ НА ИНСТИТУЦИОНАЛНИ ОКВИР ЕУ

Једна од основних карактеристика правног поретка Европске уније је да су све државе чланице равноправно укључене у рад институција (начело једнакости држава чланица). Државе чланице, преко својих представника, учествују у раду европских институција и креирању европских политика.

155 B. P. Daillier, A Pellet, *Droit international public*, L. G. D. J., Paris, 2002⁷, стр. 178–185.

156 J. V. Louis (1995), стр. 157.

157 C. D. Ehlermann, „Différentiation accrue ou uniformité renforcée“, *Revue du Marché Unique Européen*, 3/1995, стр. 191–218.

Имајући у виду различит положај држава чланица у оквиру Економске и монетарне уније, поставља се питање на који начин диференцираност утиче на функционисање европских институција.

Економска и монетарна унија почива на специфичном институционалном оквиру, па су је поједини аутори чак називали четвртим стубом Европске уније.¹⁵⁸ Начин рада институција и поступак доношења одлука у оквиру Економске и монетарне уније разликују се у односу на редовни поступак одлучивања. Различитости се односе, како на начин рада комунитарних институција, тако и на улогу Европске централне банке. С једне стране, када је реч о улози комунитарних институција, Савет је задржао централну улогу, док су овлашћења Комисије умањена, а поступак заједничког одлучивања уопште не постоји. С друге стране, Европска централна банка је, као независан орган специјализован за комунитарно право у области Монетарне уније, након преласка у трећу фазу добила значајна овлашћења везана за доношење одлука.¹⁵⁹ Систем успостављен у оквиру Економске и монетарне уније је специфичан, али се ипак не доводи у питање његова припадност комунитарном правном поретку. Дакле, могло би се рећи да систем Економске и монетарне уније представља тзв. подсистем у оквиру комунитарног правног система.¹⁶⁰

Специфичан положај појединих држава чланица у оквиру Економске и монетарне уније има последице и на начин рада институција. Наиме, учешће појединих држава (држава чланица које су предмет изузећа и држава чланица које уживају специјалан статус) у раду комунитарних институција, када ове делују у оквиру ЕМУ, као и у раду органа Економске и монетарне уније, јесте ограничено. Будући да је циљ да диференциран положај ових држава чланица у ЕМУ буде привремен, државе чланице које су предмет изузећа и државе чланице које уживају специјалан статус нису у потпуности, већ само делимично, искључене из рада ових органа. Међутим, од овог принципа се одступило оснивањем тзв. Еврогрупе. Реч је о неформалној институцији, компетентној у економској области, у чијем раду учествују само представници оних држава чланица које су прихватиле јединствену монету – евро.

Приликом анализе последица диференцираног положаја појединих држава чланица у оквиру ЕМУ на институционални оквир ЕУ, најпре ће бити размотрен положај држава које нису чланице еврозоне у раду органа ЕМУ (комунитарних институција и Европске централне банке), а затим оснивање Еврогрупе, као неформалне институције задужене за усаглашавање економских политика држава чланица еврозоне.

158 B. B. De Witte, „The Pillar Structure and the Nature of the European Union: Greek Temple or French Gothic cathedral?“, *The European Union after Amsterdam. A Legal Analysis* (eds. T. Heukels, N. Blokker, M Brus), Kluwer Law International, The Hague, 1999, стр. 51–68.

159 B. C. Zilioli, M. Selmayr, стр. 1–166.

160 J. V. Louis (1995), стр. 23.

2.1. Положај држава које нису чланице еврозоне у раду органа ЕМУ

Захваљујући институционалном оквиру Економске и монетарне уније, предвиђеном Уговором из Мастрихта, избегнут је тзв. институционални остракизам.¹⁶¹ Наиме, оне државе које нису могле, или нису желеле да пређу у трећу фазу Монетарне уније ипак учествују у раду комунитарних институција, било у потпуности, било само делимично. Међутим, када је реч о органу који је специфичан за Монетарну унију, а то је Европска централна банка, ситуација је мало другачија. Наиме, учешће у раду Европске централне банке, оних држава чланица које нису прешле у трећу фазу ЕМУ, прилично је ограничено.

Најпре ће бити анализирана улога држава чланица које нису чланице еврозоне (државе чланице које су предмет изузећа и државе чланице које уживају специјалан статус у оквиру ЕМУ) у раду комунитарних институција (Комисија, Парламент, Суд правде и Савет), а након тога њихов положај у оквиру Европске централне банке.

2.1.1. Делимично искључење из рада комунитарних институција

Диференцирани положај појединих држава чланица у оквиру Економске и монетарне уније има одређене последице на рад комунитарних институција. Државе чланице које су предмет изузећа или уживају специјалан статус у оквиру еврозоне нису искључене из рада наднационалних институција: Европске комисије, Парламента, Суда правде и Рачунског суда. Што се Савета тиче, учешће ових држава у његовом раду је ограничено, у смислу да су искључене из поступка доношења одлука. Занимљиво је напоменути, и то, да буџет Уније задржава свој интегритет.

2.1.1.1. Наднационалне институције

Састав и функционисање Европске комисије, Европског парламента, Суда правде и Рачунског суда не мењају се када ове институције делују у оквиру Економске и монетарне уније. Будући да ове институције имају наднационални карактер, мандат представника држава чланица не зависи од самог учешћа држава у одређеној комунитарној политици.

Европска комисија је независан, колегијални орган. Чланови Комисије нису представници својих држава, већ заступају интересе саме

¹⁶¹ J. V. Louis (2001), стр. 48.

Заједнице и потпуно су независни у раду. С обзиром на карактеристике Комисије као колегијалног органа, комесари из држава које нису чланице еврозоне пуноправно учествују у доношењу одлука које се тичу ЕМУ. Уколико гласови комесара, пореклом из држава чланица које су предмет изузећа или уживају специјалан статус, не би били узети у обзир приликом обрачунавања потребне већине у Комисији, био би повређен принцип колегијалности. Наравно, колегијалност нужно не подразумева учешће свих комесара у расправи. Тако је нпр. одређивање кворума присутних чланова Комисије, који је неопходан за расправу, само по себи компатибилно са принципом колегијалности. Међутим, искључењем *ab initio* унапред одређених чланова Комисије из расправа и/или гласања о питањима која се односе на Економску и монетарну унију, био би нарушен принцип колегијалности, а посебно принцип једнакости њених чланова.¹⁶²

Аргументација у вези са комесарима, може се применити и на чланове Европског парламента. Иако су изабрани на директним општим изборима у државама чланицама, европски посланици нису представници својих држава, већ европског народа као целине. Сходно томе, они чак и не морају имати националност државе чланице у којој се кандидују. Дакле, посланици држава које нису чланице еврозоне учествују на састанцима одбора и на пленарним заседањима и онда када су на дневном реду питања која се односе на Економску и монетарну унију.¹⁶³

Када је реч о саставу Суда правде, судије овог суда су независне личности, изабране на основу стручности и угледа који уживају и не представљају своје националне владе. Дакле, ни састав Суда правде се не мења када се ради о неком спору који се тиче Економске и монетарне уније.

Будући да су овлашћења Комисије и Парламента у оквиру ЕМУ ограничена, пуноправно учешће држава које су предмет изузећа или држава које уживају специјалан статус у раду ове две институције нема великог утицаја на поступак одлучивања. Утицај ових држава на усвајање одлука требало би посматрати у ширем контексту, заједно са изменама које се тичу састава и функционисања Савета у оквиру Економске и монетарне уније.

2.1.1.2. Савет̄ минис̄ара

Савет је једина компонента институционалног троугла чији је начин рада измењен када делује у оквиру ЕМУ. У суштини, Савет има двоструку улогу: с једне стране, Савет је институција Уније, а с друге, седиште

162 B. V. Constantinesco, „Les institutions communautaires. La Commission“, *Juris-classeur Europe*, fascicule 230, 1991, тачка 26.

163 B. C. D. Ehlermann (1995), стр. 191–218.

представника националних интереса. Савет је у основи дипломатски, али функционално комунитарни орган, супротно Комисији, код које су ова два аспекта у хармонији.¹⁶⁴ Будући да чланови Савета заступају своје националне интересе, начин рада Савета у оквиру Економске и монетарне уније је измењен.

Државе чланице које су предмет изузећа и државе чланице које уживају специјалан статус нису у потпуности искључене из рада Савета, већ је њихово учешће ограничено само у поступку доношења одлука. Поједини аутори сматрају да ове две категорије држава не би требало да буду у истом положају. Ограничено учешће у Савету приликом доношења одлука које се тичу Економске и монетарне уније требало би примењивати само на државе чланице које могу, али не желе да учествују у трећој фази Економске и монетарне уније.¹⁶⁵

Услови под којима ове две категорије држава чланица (државе чланице које су предмет изузећа и државе чланице које уживају специјалан статус) учествују у раду Савета прецизирани су Уговором и Протоколима који се односе на случајеве Уједињеног Краљевства и Данске. Прописи везани за састав Савета нису измењени, тако да нема речи о успостављању уже, специјализоване формације Савета коју би чинили компетентни министри држава чланица еврозоне. Када се расправља о питањима из области које се тичу Економске и монетарне уније, и даље је двадесет седам ресорних министара укључено у рад Савета. Дакле, представници Данске, Уједињеног Краљевства и држава чланица које су предмет изузећа, на састанцима Савета учествују у расправама везаним за питања из области ЕМУ.

Иако све државе чланице Уније учествују у раду Савета, право гласа имају само представници оних држава које су чланице еврозоне, док је право гласа држава чланица које су предмет изузећа, или уживају специјалан статус, суспендовано.¹⁶⁶ Сам израз *суспендовано* указује на то да диференцираност у оквиру Економске и монетарне уније није трајног, већ привременог карактера.¹⁶⁷ Дакле, очекује се да ће и државе чланице које су предмет изузећа или уживају специјалан статус, у догледно време, постати чланице еврозоне и тиме остварити право да гласају у Савету.

Веома је важно истаћи да се примена институционалне диференцираности, тј. суспензија права гласа држава чланица које су предмет изузећа или уживају специјалан статус, не односи на сва питања које се тичу Економске и монетарне уније. Ове државе чланице немају право гласа само онда када се у Савету доносе одлуке на основу оних одредаба

164 V. Constantinesco, „Le Conseil des ministres – Le Comité des représentants permanents (COREPER)“, *Juris-classeur Europe* fascicule 220, тачка 13, 1993.

165 B. C. D. Ehlermann (1995), стр. 191–218.

166 Члан 139. став 4. Уговора ФЕУ.

167 Осим тога, члан 139. налази се у делу Уговора који се назива прелазне одредбе.

које се на њих не примењују.¹⁶⁸ Дакле, примена диференцираности у раду Савета је изузетак, а учешће свих држава чланица у доношењу одлука остаје правило. С тим у вези, листа материјалних одредаба, за које је предвиђено да се усвајају у Савету само гласовима држава чланица еврозоне, мора бити стриктно тумачена.¹⁶⁹

Институционална диференцираност у Савету, у смислу неучешћа појединих држава чланица приликом доношења одређених одлука, доводи до усложњавања поступка одлучивања. Наравно, положај појединих држава чланица приликом доношења одлука у Савету мења се њиховим укључењем у еврозону.

2.1.1.3. Буџет Уније

Финансијска питања представљају изузетно осетљив домен када је реч о диференцираној интеграцији. Логично је да државе чланице које не учествују у некој комунитарној политици не би требало да учествују ни у њеном финансирању. Будући да у Економској и монетарној унији постоји одређена симетрија између права и обавеза држава чланица које не учествују у јединственој монети, могло се претпоставити да ће се овај принцип примењивати и на финансијске аспекте. У том смислу, они који не учествују у сарадњи не би требало ни да плаћају, ни да профитирају.¹⁷⁰ Међутим, ова логика је у супротности са принципом универзалности буџета и, посебно, принципом на основу кога сви буџетски приходи улазе у једну заједничку масу која служи за финансирање свих трошкова.

С обзиром на наведене принципе, предвиђено је да институционална диференцираност у оквиру Економске и монетарне уније не утиче на интегритет буџета (супротно одредбама о ближој сарадњи).¹⁷¹

2.1.2. Искључење из рада Европске централне банке

Институционалне одредбе о Европској централној банци (ЕЦБ) предвиђене су у оквиру шестог дела, наслова I, одељак 6, Уговора о функционисању Европске уније¹⁷² и прецизиране Протоколом који се

168 Суспензија права гласа примењује се само у случајевима који су тачно наведени у члану 139. став 2. Уговора ФЕУ.

169 В. С. Zilioli, М. Selmayr, стр. 147–148.

170 *Ibid.*, стр. 150.

171 Тако нпр. једна кампања коју спроводи Општа дирекције за економске и финансијске односе Комисије, са циљем да се европска јавност што боље упозна са металним новчићима и папирним новчаницама јединствене монете – евра, биће, као и све активности Комисије, финансирана из заједничког буџета у коме учествују свих двадесет седам држава чланица Европске уније.

172 Чланови 282–284. Уговора ФЕУ.

односи на статус Европског система централних банака (ЕСЦБ).¹⁷³ Главни органи одлучивања Европске централне банке су: Извршни одбор који обезбеђује текуће управљање и Савет гувернера који је задужен за дефинисање општих смернице активности ЕСЦБ-а.

На конференцији 1991. одлучено је да Европска централна банка, у свом раду, узме у обзир различит положај држава чланица у оквиру треће фазе ЕМУ. Предложена су три могућа решења.¹⁷⁴ Прво се састојало у очувању Европског монетарног института, све док све државе чланице не прихвате јединствену монету. Друго решење односило се на учешће свих централних националних банака у ЕСЦБ-у и органима Европске централне банке задуженим за доношење одлука, али са ограниченим правима. Превагнуло је треће, компромисно, решење које се састоји у потпуном искључењу држава чланица које не учествују у јединственој монети из рада главних органа Европске централне банке задужених за одлучивање. Међутим, заједно са одредбама о искључењу, као нека врста компензације, предвиђено је оснивање специфичног органа Европске централне банке са ограниченим овлашћењима, у чији рад су укључене све државе чланице Европске уније. Дакле, захваљујући овом специфичном органу у оквиру Европске централне банке, све државе чланице учествују у креирању монетарне политике. Што се тиче финансијске структуре Европске централне банке, на њу се, такође, примењује принцип диференцираности.

2.1.2.1. Органи одлучивања Евројске централне банке

Диференциран положај појединих држава чланица у оквиру треће фазе ЕМУ има последице на рад органа одлучивања Европске централне банке: Извршни одбор и Савет гувернера.

Извршни одбор чине председник ЕЦБ-а, потпредседник и још четири члана које заједнички именују владе држава чланица између личности признатог стручног ауторитета и искуства у монетарној, односно банкарској области.¹⁷⁵ Одлуку о именовану доноси Европски савет, одлучујући квалификованом већином, на препоруку Савета и после консултовања Европског парламента и Савета гувернера ЕЦБ-а. Њихов мандат траје осам година и не може се обнављати. Иначе, само држављани држава чланица могу бити чланови Извршног одбора.

Савет гувернера Европске централне банке чине чланови Извршног одбора Европске централне банке и гувернери националних централних

173 Протокол бр. 14 о статусу Европског система централних банака и Европске централне банке.

174 Вид. J. V. Louis (2001), стр. 43–63.

175 Члан 283, став 2. Уговора ФЕУ.

банак држава чланица чија је монета евро.¹⁷⁶ Последице диференцираног положаја држава чланица у оквиру Економске и монетарне уније много су израженије у органима одлучивања Европске централне банке, него у Савету. Државе чланице које су предмет изузећа и државе чланице које уживају специјалан статус у Савету учествују у расправама, али не учествују у доношењу одлука. Међутим, када је реч о органима одлучивања Европске централне банке, ове државе не учествују ни у расправама ни у доношењу одлука. Дакле, државе чланице које су предмет изузећа или уживају специјалан статус искључене су у потпуности из рада органа одлучивања Европске централне банке.¹⁷⁷ Одредбама о саставу органа одлучивања Европске централне банке, по први пут су од 1967. и Уговора о фузији,¹⁷⁸ предвиђени комунитарни органи у којима свака држава чланица нема представника своје националности.¹⁷⁹

Искључење држава које не учествују у јединственој монети из органа одлучивања Европске централне банке компензовано је успостављањем специфичног органа који омогућава овим државама да, на неки начин, буду укључене у рад Европске централне банке.

2.1.2.2. Генерални савет – орган са ограниченим овлашћењима

Генерални савет, трећи орган Европске централне банке, чине гувернери централних националних банака који формирају ЕЦБ и председник и потпредседници Европске централне банке.¹⁸⁰ Улога Генералног савета је очување веза између оних држава које су усвојиле и оних које нису усвојиле јединствену монету, са циљем олакшања интеграција у еврозону држава које су предмет изузећа и држава које уживају специјалан статус. Осим ове улоге, пре свега, симболичног карактера, овлашћења Генералног савета веома су ограничена.¹⁸¹ Тачније, Генерални савет нема никаква овлашћења у погледу доношења одлука у оквиру Европске централне банке.

Протоколом о статуту ЕЦБ-а и ЕЦБ-а предвиђено је да Генерални савет представља консултативни орган ЕЦБ-а.¹⁸² Генерални савет доприноси раду ЕЦБ-а у великом броју домена. Иначе, сам израз *доприноси* је доста

176 Члан 283. став 1. Уговора ФЕУ.

177 В. С. Zilioli, М. Selmayr, стр. 158.

178 Реч је о Уговору о успостављању јединственог Савета и јединствене Комисије који је потписан 8. априла 1965, а ступио је на снагу 1. јула 1967. године.

179 В. Ј. V. Louis (2001), стр. 43–63.

180 Члан 44. Протокола о статуту Европске централне банке и Европског система централних банака.

181 F. Tuytshaever (2000), стр. 173–195.

182 Члан 46. Протокола о статуту Европске централне банке и Европског система централних банака.

широк, али јасно искључује било каква овлашћења у вези са доношењем одлука. Такође, под овим изразом се не подразумева обавеза систематичне консултације и још мање формално овлашћење за предлагање.¹⁸³

Иако се могло предвидети да Генерални савет буде на истој хијерархијској лествици као Извршни савет или Савет гувернера, на основу овлашћења предвиђених статутом произлази да је Генерални савет само помоћни орган Европске централне банке. Осим тога, Генерални савет је привремени орган Европске централне банке, пошто је његово трајање везано за постојање држава које су предмет изузећа. Након проширења Европске уније, постојање Генералног савета продужено је за још неко време, пошто се приступање нових држава чланица еврозоно одвија постепено и на основу заслуга сваке државе појединачно.¹⁸⁴

Дакле, Генерални савет је лишен права одлучивања у области монетарне политике. Овлашћења Генералног савета углавном се свODE на давање мишљења. Будући да централне банке држава чланица које су предмет изузећа задржавају своје надлежности у домену монетарне политике, Генералном савету се не би могла доделити друга овлашћења осим консултативних.¹⁸⁵

2.1.2.3. Диференцираносћ у финансијској сѝрукћури Евројске центћралне банке

Диференцирана интеграција успостављена у оквиру Економске и монетарне уније нема утицаја на интегритет буџета Уније. Међутим, када је реч о Европској централној банци, детаљним прописима о приходима ЕЦБ-а дефинисана су финансијска права и обавезе централних националних банака која се разликују у зависности од тога да ли држава учествује или не у јединственој монети.¹⁸⁶

Диференцираност се односи, пре свега, на капитал Европске централне банке. Власници капитала су националне банке свих држава чланица, без обзира на то да ли учествују, или не, у јединственој монети. Наравно, износи учешћа држава чланица нису идентични, већ се одређују према кључу заснованом на броју становника и висини друштвеног бруто производа сваке државе појединачно. Занимљиво је да само државе чланице, које су усвојиле јединствену монету, могу да ослободе уложени капитал, супротно државама чланицама које су предмет изузећа или уживају специјалан статус.¹⁸⁷

183 F. Tuytshaever (2000), стр. 173–195.

184 C. Zilioli, M. Selmayr, стр. 160.

185 J. V. Louis (1995), стр. 151.

186 B. C. Zilioli, M. Selmayr, стр. 161.

187 Члан 48. став 2. Статута Европске централне банке.

Европска централна банка у свом раду производи добитке или губитке. Један део нето добитка се пребацује у фонд за резерве Европске централне банке, док се остало дели централним националним банкама које учествују у еврозони, пропорционално њиховом делу капитала који је ефективно ослобођен. Дакле, националне централне банке држава чланица које нису усвојиле јединствену монету не финансирају, али ни не профитирају од диференцираности.¹⁸⁸

Када се оцени да је одређена држава испунила критеријуме конвергенције, укида јој се изузеће или специјални статус, што повлачи и стављање тачке на финансијску диференцираност, о чему се доноси посебна одлука.

2.2. Оснивање неформалне институције за усаглашавање економских политика држава еврозоне: Еврогрупа

Ради усаглашавања економских политика држава чланица еврозоне основана је неформална институција под називом Еврогрупа. У раду Еврогрупе учествују само оне државе чланице Европске уније које су прихватиле јединствену монету, тј. које су чланице еврозоне.

Најпре ће бити испитани разлози за оснивање неформалног органа као што је Еврогрупа, а затим новине везане за рад Еврогрупе предвиђене Уговором из Лисабона.

2.2.1. Неопходност економског управљања еврозоном

У оквиру Економске и монетарне уније, комунитарне надлежности у Монетарној унији разликују се од комунитарних надлежности у Економској унији. Дакле, између Економске уније и Монетарне уније постоји тзв. асиметрични режим надлежности које су пренесене на Унију.¹⁸⁹ Монетарна политика постала је ексклузивна надлежност, док у оквиру Економске уније, Унија има много мање надлежности. Надлежност ЕУ је ограничена на усаглашавање економских политика држава чланица.¹⁹⁰ Савет квалификованом већином, усваја препоруку којом се утврђују опште смернице економских политика држава чланица и Уније.

Асиметрија у погледу комунитарних надлежности у ове две области, пренесена је и на ниво комунитарних органа који учествују у раду у оквиру Економске и монетарне уније. С једне стране, у оквиру Монетарне уније основане су специфичне институције, док је, с друге стране, оцењено

188 C. Zilioli, M. Selmayr, стр. 150.

189 *Ibid.*, стр. 186.

190 Члан 121. Уговора ФЕУ.

да постојећи институционални оквир задовољава захтеве Економске уније и да нема потребе за оснивањем специјалних органа.¹⁹¹

Све до ступања на снагу Уговора из Лисабона, асиметрија се, такође, на специфичан начин, одражавала и на диференцираност у начину рада институција. Када су институције деловале у оквиру Монетарне уније, њихов начин рада је био делимично измењен. Међутим, када су институције деловале у оквиру својих надлежности у области економске политике, није било никаквих промена у њиховом начину рада.¹⁹² Дакле, све државе чланице, и оне које су прихватиле јединствену монету и оне које нису, учествовале су у доношењу одлука у области економске политике. Ова ситуација је измењена Уговором из Лисабона.

Поједини аутори истицали су да је усаглашавање економских политика држава чланица еврозоне предуслов успешног функционисања Монетарне уније и Европске централне банке.¹⁹³ Европска монетарна унија мора бити употпуњена институционалним и политичким оквиром неопходним за успостављање кохерентне економске политике. Наиме, одлуке у монетарној области доносе углавном органи одлучивања Европске централне банке, у којима не учествују државе чланице које нису усвојиле јединствену монету, док одлуке у области усаглашавања економских политика усваја Савет у формацији која окупља министре економије и финансија свих држава чланица Европске уније (и оних које су чланице еврозоне и оних које то нису).

Питање оснивања неформалног органа у оквиру кога би се окупљали представници држава чланица еврозоне и дискутовали о усаглашавању својих економских политика, прва је покренула Француска. Ова земља је иницирала увођење истинског економског управљања еврозоном, које би било противтежа овлашћењима независне Европске централне банке.¹⁹⁴ Француски предлог није наишао на одобравање у Немачкој која је сматрала да би оснивање овог неформалног органа могло да угрози независност Европске централне банке. Упркос немачком ставу, француски предлог је делимично прихваћен. На Самиту у Луксембургу од 11. и 12. децембра 1997. усвојена је резолуција о стварању неформалног органа под називом Евро 11, који је затим прерастао у Еврогрупу.¹⁹⁵ Циљ стварања Еврогрупе јесте да се на неформалан начин

191 J. V. Louis, „The Eurogroup and Economic Policy Coordination“, *Euredia*, 1/2001–02, стр. 19–43.

192 Са изузетком предвиђеним чланом 126. ст. 9. и 11. Уговора ФЕУ којима је омогућено да Савет санкционише констатовани прекомерни буџетски дефицит.

193 B. J. V. Louis (2001), стр. 43–63.

194 E. Guigou, „La place et le rôle de l'autorité économique dans l'Union européenne“, *ECU*, 19/1993, стр. 36–37.

195 Назив је промењен на састанку Савета министара економије и финансија 17. јула 2000. Еврогрупа је много погоднији назив, у смислу да је предвиђено да се група

окупе министри економије и финансија држава чланица које су усвојиле јединствену монету, како би дискутовали о економским питањима и усаглашавању економских политика у оквиру еврозоне.

Стварањем овог неформалног органа отворено је питање његове компатибилности са институционалним оквиром успостављеним у оквиру Економске и монетарне уније. Циљ Уговора није стварање затвореног клуба држава чланица које су могле и желеле да прихвате јединствену монету. Супротно томе, циљ Уговора је да се успостави институционална структура која доприноси интеграцији свих држава чланица у Монетарну унију, тако што се државама које нису чланице еврозоне омогућава да учествују у расправама које претходе усвајању одлука. У том контексту, оснивање органа, иако неформалног, из кога су искључене државе чланице које нису могле да усвоје јединствену монету, у супротности је са духом Уговора и тенденцијама институционалних одредаба о Економској и монетарној унији.¹⁹⁶

Иначе, само оснивање Еврогрупе представља својеврстан парадокс: у оквиру Монетарне уније коју карактерише институционални систем заснован на диференцираности, Уговором је, ипак, предвиђено минимално учешће држава чланица које нису усвојиле јединствену монету; а у оквиру Економске уније, отворене за учешће свих држава чланица, основан је орган из кога су у потпуности искључене државе које су предмет изузећа или уживају специјалан статус у оквиру Монетарне уније.

Што се тиче начина рада Еврогрупе, она се састаје два сата пре састанка Савета у формацији која окупља министре економије и финансија држава чланица еврозоне. Иако је реч о неформалном окупљању, рад Еврогрупе *de facto* мења поступак одлучивања. Захваљујући састанцима Еврогрупе, државе које су усвојиле јединствену монету имају могућност да заузимају заједничке позиције и пре састанка министара економије и финансија свих држава чланица у Савету.¹⁹⁷

Поставља се питање да ли је оснивање Еврогрупе супротно духу комунитарног права? Компатибилност овог неформалног органа са комунитарним правом требало би оцењивати у светлу овлашћења Еврогрупе. Оснивање једног органа у коме не учествују све државе чланице, а који је овлашћен за доношење одлука, супротно је начелу јединства институционалног оквира Уније и једнакости држава чланица.¹⁹⁸ Међутим, Резолуцијом о оснивању Еврогрупе, предвиђено је да она не може

од једанаест чланова прогресивно шири, сваки пут када нека држава (која је била предмет изузећа или је уживала специјалан статус) усвоји јединствену монету, тј. постане део еврозоне.

196 C. Zilioli, M. Selmayr, стр. 149.

197 J. V. Louis (2001–2002), стр. 19–43.

198 *Ibid.*

доносити формалне одлуке које имају правне последице и могле би доћи у конфликт са монетарном политиком Европске централне банке.¹⁹⁹ Дакле, одлуке у области економске политике на комунитарном нивоу и даље усваја Савет у формацији која окупља министре економије и финансија свих држава чланица Европске уније.

Да би се омогућило што боље усаглашавање економских политика држава чланица еврозоне, требало је повећати комунитарне надлежности у области економије.²⁰⁰ Такође је требало да се, и у области економије, институционализује флексибилност, симетрична флексибилности која постоји у монетарној политици.²⁰¹ У том смислу била је неопходна измена и допуна Уговора из Нице. Стога су, Уговором из Лисабона, предвиђене одређене, свакако значајне, али ипак недовољне новине, везане за сарадњу држава чланица у области економске политике.

2.2.2. Новине предвиђене Уговором из Лисабона

Уговор из Лисабона садржи новине у погледу усаглашавања економских политика држава чланица еврозоне. Уговором је предвиђено јачање економског управљања еврозоном и увођење институционалне диференцираности у области економске политике. Иначе, решења Уговора из Лисабона која се тичу Еврогрупе, махом су преузета из предлога Уговора о Уставу Европске уније.

Нове одредбе налазе се у поглављу 4 које је унето у одредбе које се односе на државе чланице чија је монета евро. Предвиђено је да Савет, да би допринео успешном функционисању Економске и монетарне уније, усваја мере које се односе на државе чланице чија је монета евро, а имају за циљ јаче усклађивање и надгледање њихове буџетске дисциплине и утврђивање, за оне на које се односи, оријентације економске политике, старајући се да она буде компатибилна са политиком усвојеном за целу Унију, и њено праћење.²⁰² Такође је предвиђено да само чланови Савета који представљају државе чланице чија је монета евро гласају о поменутих мерама.²⁰³ Модалитети организације састанка министара држава чланица чија је монета евро утврђују се Протоком о Еврогрупи.²⁰⁴

199 J. V. Louis (2001), стр. 43–63.

200 J. V. Louis (2001–2002), стр. 19–43.

201 P. Vigneron, „Instaurer une coopération renforcée pour l’Eurogroupe?“, *Mélange à l’honneur de Jean-Victor Louis*, ULB, Bruxelles, 2003, стр. 377–394.

202 Члан 136. став 1. Уговора ФЕУ.

203 Члан 136. став 2. Уговора ФЕУ.

204 Члан 137. Уговора ФЕУ.

Институционализација диференцираности у области економске политике има два аспекта.²⁰⁵

Први аспект тиче се искључења држава чланица које нису усвојиле јединствену монету из доношења одлука. Предвиђено да државе чланице које су предмет изузећа или уживају специјалан статус неће учествовати у усвајању мера које се тичу економске политике, аналогно прописима који важе у оквиру Монетарне уније. На основу Уговора из Лисабона Савет усваја мере којима се усаглашавају економске политике и прати буџетска дисциплина држава чланица еврозоне. Савет такође, одређује специфичне смернице економске политике под условом да су оне компатибилне са оним које је усвојила цела Унија.²⁰⁶

Други аспект односи се на експлицитно помињање Еврогрупе у Уговорима. Уговор из Лисабона упућује на кратак протокол посвећен Еврогрупи²⁰⁷ којим се дефинишу модалитети састанака између министара држава чланица чија је монета евро. Осим што је Уговором формално признато постојање Еврогрупе, самим Протоколом о Еврогрупи нису предвиђене никакве новине везане за улогу, овлашћења и организацију овог органа. На основу овог протокола, циљ Еврогрупе је промоција појачаног дијалога између држава чланица еврозоне чији се министри неформално састају како би дискутовали о текућим питањима економске политике. Еврогрупа лишена је овлашћења за доношење одлука. У суштини, одредбом о институционализацији Еврогрупе, успостављен је орган који нема законодавна овлашћења и који је и даље неформалног карактера.²⁰⁸

Дакле, може се закључити да су одредбе предвиђене Уговором из Лисабона корисне, али ипак недовољне када је реч о усаглашавању економских политика држава чланица еврозоне.

205 F. Allemand, „The Impact of EU Enlargement on Economic and Monetary Union: What Lessons Can Be Learnt From the Differentiated Integration Mechanisms in an Enlarged Europe?“, *European Law Journal*, 5/2005, стр. 586–617.

206 B. M. Dony, J. V. Louis, „L'Union économique et monétaire“ *Commentaire de la Constitution européenne* (dir. M. Dony, H. Bribosia), ULB, Bruxelles, 2005, стр. 261–277.

207 Протокол бр. 14 о Еврогрупи.

208 M. Dony, J. V. Louis.

Б. Сарадња у области социјалне политике

За разлику од Економске и монетарне уније, у оквиру које диференциран положај држава чланица доприноси реализацији заједничких циљева Уније, до примена концепта диференциране интеграције у области социјалне политике дошло је услед неприхватања одређених заједничких циљева од стране само једне државе чланице Европске уније.

Сарадња у области социјалне политике између једанаест држава чланица Европске уније институционализована је Уговором из Маастрихта. Иако је званично започета тек 1992, корени прибегавања диференцираности у области социјалне политике били су, као и у случају Економске и монетарне уније, много дубљи. Још 1989, када је покренута дискусија о усвајању Повеље о основним социјалним правима радника, Уједињено Краљевство изразило је неслагање са развојем комунитарних надлежности у области социјалне политике. Упркос чињеници да је Повеља била само свечана декларација без обавезујуће правне снаге, Уједињено Краљевство одбило је да потпише Повељу.²⁰⁹ Такође, приликом преговора о Уговору о Европској унији, конзервативци који су у то време били на власти у Уједињеном Краљевству, нису били ни најмање флексибилни када је реч о јачању комунитарних надлежности у области социјалне политике.²¹⁰

Једини начин да се у области социјалне политике оствари одређени напредак био је да се одустане од јединства комунитарног правног поретка. Дакле, требало је предвидети метод који омогућава да једанаест држава чланица продубљује интеграције и проширује надлежности Заједнице у области социјалне политике, без обзира на ставове дванаесте државе, другим речима требало је успоставити социјални режим у оквиру Европске уније, који неће бити јединствен за све државе чланице.

Уговором из Маастрихта успостављена је диференцирана интеграција у области социјалне политике. Правна техника, којом је институционализована сарадња између једанаест држава чланица у области социјалне политике, веома је необична и до тада непозната у комунитарној пракси. Ова техника, као и њене правне последице наишле су на оштре критике. Међутим, систем диференцираности у области социјалне политике имао

209 P. Watson, „The Community Social Charter“, *Common Market Law Review*, 1/1991, стр. 37–68.

210 E. Best, „The United Kingdom and the Ratification of the Maastricht Treaty“, *The Ratification of the Maastricht Treaty. Issues. Debates and Future Implications* (eds. F. Laursen, S. Vanhooacker), European Institute of Public Administration, Maastricht, 1994, стр. 245–278.

је ограничен домет у пракси и укинут је после само пар година, Уговором из Амстердама 1997. године.

У оквиру анализе сарадње између држава чланица Европске уније у области социјалне политике, најпре ће бити размотрено успостављање механизма диференциране интеграције на основу Социјалног протокола и Социјалног споразума, а затим домети ове сарадње у пракси.

1. УСПОСТАВЉАЊЕ ДИФЕРЕНЦИРАНЕ ИНТЕГРАЦИЈЕ СОЦИЈАЛНИМ ПРОТОКОЛОМ И СОЦИЈАЛНИМ СПОРАЗУМОМ

Диференцираност у области социјалне политике Европске уније институционализована је на основу специфичне правне технике. Ради се о два правна акта: Социјалном споразуму и Социјалном протоколу. Овај метод није био познат у комунитарној правној пракси и до данас представља јединствен пример институционализације диференцираности. Будући да су сам метод, тј. правна техника којом је институционализована сарадња између једанаест држава чланица Европске уније, као и правне последице те сарадње, били предмет оштрих критика, преовладава мишљење да ову правну технику не би требало примењивати у будућности. Осим тога, сама институционализација диференцираности у области социјалне политике није наишла на одобравање у доктрини.

Најпре ће бити анализирана правна техника којом је институционализована сарадња између једанаест држава чланица у области социјалне политике. Након тога, биће испитане правне последице ове сарадње (измене у начину рада Савета и успостављање два, паралелна, конкурентска режима у области социјалне политике). На крају, биће размотрене критике ове сарадње, успостављене између једанаест држава чланица Уније у области социјалне политике.

1.1. Правна техника којом је успостављена сарадња у области социјалне политике

Од момента када је постало извесно да Уједињено Краљевство не жели да учествује у развоју социјалне политике на комунитарном нивоу, државе чланице заинтересоване за сарадњу у овој области биле су принуђене да прибегну диференцираној интеграцији. Преговарачи Уговора из Мастрихта имали су на располагању више начина за институционализацију сарадње успостављене између једанаест држава чланица са циљем унапређења социјалне политике Европске уније. Један од начина

био је да се преузме правна техника примењена у оквиру Економске и монетарне уније, која се састојала из два корака: измена Оснивачких уговора и прикључења додатног протокола Уговорима. То би значило да се, најпре, Уговорима прошире комунитарне надлежности у датој области, а затим протоколом омогући Уједињеном Краљевству да ужива посебна права и не буде везано обавезама које се тичу нових надлежности Заједнице у тој области.

Иако се правна техника примењена у оквиру Економске и монетарне уније у пракси потврдила као успешна, за унапређење сарадње у области социјалне политике прибегло се потпуно другачијој техници. Сарадња између једанаест држава чланица у области социјалне политике институционализована је применом једног новог метода који почива на два правна акта: протоколу који је прикључен Уговору ЕЗ и споразуму закљученом између једанаест држава чланица. Диференцирана интеграција у области социјалне политике, успостављена Уговором из Мастрихта, почивала је на тзв. хибридном систему, који су поједини аутори чак називали „правним монструмом“.²¹¹

Дакле, правна техника којом је институционализована диференцираност састојала се из два корака. Први корак био је усвајање Социјалног протокола који је био прикључен Уговору ЕЗ. Овим протоколом предвиђено је да високе стране уговорнице, укључујући и Уједињено Краљевство, овлашћују једанаест држава чланица из споразума да користе институције, поступке и механизме Уговора са циљем предузимања и примене аката и одлука неопходних за спровођење поменутог споразума. Други корак је био закључење Социјалног споразума којим су предвиђене нове материјалне одредбе о унапређењу социјалне политике на комунитарном нивоу. Иначе, Социјални споразум закључен је између једанаест држава чланица Европских заједница, искључујући Уједињено Краљевство Велике Британије и Северне Ирске.

Увођење диференциране интеграције у област социјалне политике поделило је европску стручну јавност. Један део је позитивно оценио диференцираност успостављену у области социјалне политике, истичући да на тај начин држава која одбија да продубљује интеграције у оквиру одређене политике не спречава остале земље да напредују.²¹² На први поглед, могло би се чак рећи да овај систем представља услугу коју је Уједињено Краљевство учинило осталим државама чланицама. Међутим, друга знатно већа група, сматрала је да овај формални уступак никако не би смео да маскира чињеницу да се, заправо, ради о изузећима

211 B. E. A. Whiteford, „Social Policy after Maastricht“, *European Law Review*, 3/1993, стр. 202–222.

212 B. V. Constantinesco, „Article 118A“, *Traité sur l'Union européenne. Commentaire article par article* (dir. V. Constantinesco, R. Kovar, D. Simon), Economica, Paris, 1995, стр. 333–338.

додељеним Уједињеном Краљевству поводом учешћа у развоју социјалне димензије Уније.²¹³ Дакле, реч је о уступку, тј. услузи, али у корист Уједињеног Краљевства. Поједини аутори отишли су тако далеко да су довели у питање легалност успостављеног правног механизма, истичући да су изузећа у корист Уједињеног Краљевства у супротности са принципом једнакости и могу да доведу до нарушавања конкуренције унутар заједничког тржишта.²¹⁴ Међутим, ова изузећа од принципа једнакости држава чланица предвиђена су самим Оснивачким уговорима, што значи да су се са изузећима унапред сложиле све државе чланице као „господари уговора“.²¹⁵ Стога Суд правде, као институција задужена за обезбеђење поштовања права тумачењем и применом Уговора, не би могао да доведе у питање легалност овог протокола. Иначе, самим Уговором ЕЗ²¹⁶ предвиђено је да протоколи, који су резултат заједничког споразума држава чланица, представљају саставни део Уговора.²¹⁷

1.2. Правне последице сарадње у области социјалне полиције

Будући да је Социјални протокол био саставни део примарног права Европске уније (саставни део Оснивачких уговора), његова легалност се није могла довести у питање. Међутим, последице протокола биле су предмет веома оштрих критика. Прво, измењен је начин рада Савета, у смислу да је Уједињено Краљевство било у потпуности изопштено, не само из гласања, већ и из расправа у Савету. Друго, оваквим системом диференциране интеграције (заснованом на Социјалном протоколу и Социјалном споразуму) успостављена су два паралелна, конкурентска правна режима у области социјалне политике у оквиру Европске уније.

1.2.1. Измене у начину рада Савета

Чињеница да у сарадњи у области социјалне политике нису учествовале све државе чланице рефлектовала се и на функционисање европских институција. С једне стране, када је реч о наднационалним институцијама

213 B. P. Watson, „Social policy after Maastricht“, *Common Market Law Review*, 3/1993, стр. 481–513; F. Tuytshaever (1999), стр. 24–25.

214 B. C. Barnard, „A Social Policy for Europe : Politicians 1 Lawyers 0“, *The International Journal of Comparative Labour Law and Industrial Relations*, 1/1992, стр. 15–31.

215 Тачније дванаест држава чланица, колико је у то време имала ЕЗ.

216 Члан 51. Уговора ЕУ (некадашњи члан 311. Уговора ЕЗ). Овим чланом је предвиђено да протоколи и анекси дати у прилогу Уговора чине његов саставни део.

217 J. Wouters, „Constitutional Limits of Differentiation: The Principle of Equality“, *The Many Faces of Differentiation in EU Law* (eds. B. De Witte, D. Hanf, E. Vos), Intersentia, Antwerp, 2001, стр. 301–345.

(Европској комисији, Европском парламенту, Суду правде), нису предвиђене никакве измене у погледу састава и начина гласања у оквиру њих. Међутим, с друге стране, у оквиру Савета као органа одлучивања, предвиђене су значајне промене.²¹⁸

Дакле, Савет је био једина компонента институционалног троугла која је претрпела измене у погледу састава и начина доношења одлука. Занимљиво је да се код сарадње у области социјалне политике отишло корак даље у погледу измена које се тичу функционисања Савета, у односу на Економску и монетарну унију. Осим што гласови Уједињеног Краљевства нису узимани у обзир приликом доношења одлука у Савету (квалификованом већином или једногласно), Уједињено Краљевство није ни присуствовало расправама у Савету. Искључење Уједињеног Краљевства чак и из расправа у Савету образлагано је политичким мотивима. Наиме, Уједињено Краљевство је могло, али није желело да се укључи у унапређење социјалне политике на комунитарном нивоу. Стога, Уједињено Краљевство не би требало, ни на који начин, да учествује у раду Савета када су на дневном реду питања из области социјалне политике.

Међутим, када је реч о сарадњи у области социјалне политике, пракса се прилично разликовала од теорије. Представници Уједињеног Краљевства позивани су да учествују у расправама у Савету, али без активне улоге. У периодима када је Уједињено Краљевство председавало Европском унијом, представник Уједињеног Краљевства уступао је председавање Саветом представнику државе чланице која је следећа по реду требало да врши ту функцију, сваки пут када се тражила активна улога председника Савета у области социјалне политике.

Принцип на основу кога државе чланице које не учествују у сарадњи не присуствују ни расправама у Савету изазвао је опречне реакције у доктрини. Један део оштро се противио потпуном искључењу држава чланица које не учествују у сарадњи из рада Савета. Други су, пак, ово искључење подржавали, а поједини су се чак залагали за примену овог принципа и у оквиру Економске и монетарне уније, али не једнообразно, тј. не на све државе чланице које не учествују у сарадњи.²¹⁹ Наиме, у оквиру Економске и монетарне уније постоје две категорије држава које нису усвојиле јединствену монету. С једне старне, поједине државе чланице Европске уније, без обзира на то што испуњавају критеријуме конвергенције, не желе да прихвате јединствену монету, а с друге стране, одређене државе чланице желе, али не испуњавају предвиђене критеријуме којима је условљено увођење јединствене монете. Дакле,

218 Овај аспект је посебно оспораван, нарочито када је реч о Европском парламенту. Упор. V. Constantinesco (1995), стр. 333–338.

219 B. C. D. Ehlermann (1995), стр. 191–218.

принцип на основу кога државе које нису укључене у сарадњу не би требало ни да учествују у раду Савета, примењивао би се само на оне земље које могу, али не желе да прихвате јединствену монету.²²⁰

1.2.2. Конкуренција између два комунитарна режима социјалне политике

Механизам сарадње успостављен у области социјалне политике између једанаест држава чланица Европске уније, као и метод на основу кога је ова сарадња постала део комунитарног права, био је тема бројних дискусија у доктрини. Посебно је занимљив начин на који је сарадња у области социјалне политике укључена у Уговоре. Реч је о посредном, тј. индиректном начину, што је био јединствен и до тада непознат пример у комунитарној пракси. Наиме, материјалне одредбе којима је предвиђено унапређење сарадње у области социјалне политике између једанаест држава чланица не налазе се ни у Социјалном протоколу, а ни у Уговору. Ове одредбе садржане су у Социјалном споразуму који није саставни део Уговора. Социјални споразум је за комунитарно право „везан“ посредно, Социјалним протоколом, који је прикључен Уговору и упућује на Социјални споразум. С тим у вези, поједини аутори помињали су да би учешће једанаест држава чланица у спровођењу споразума могло да се претвори у дипломатску конференцију која би у раду користила међудржавне поступке, аналогно Шенгенским споразумима (наравно пре него што је ова сарадња институционализована).²²¹

Иако сарадња у области социјалне политике између једанаест држава чланица Европске уније почива на специфичној правној техници, неуобичајеној за комунитарну праксу, она се не може поредити са дипломатском конференцијом. Низ аргумената потврђује да се заиста радило о сарадњи у оквиру Европске уније. Пре свега, Социјални протокол, који је саставни део Уговора, експлицитно се позива на Социјални споразум. Затим, одлуке које се тичу сарадње између једанаест држава чланица у области социјалне политике усваја Савет. Иако су састав и начин рада измењени, Савет остаје главна инстанца за доношење одлука о социјалним мерама. Такође, у пракси је потврђено да су директиве засноване на Социјалном споразуму заиста комунитарне директиве које су се примењивале у једанаест, и касније четрнаест држава чланица. Осим тога, ове директиве биле су предмет тумачења Суда правде, што потврђује да се ради о актима комунитарног права. Дакле, Уговором

220 В. друго поглавље, А. Економска и монетарна унија, 2.1.1.2. Савет министара.

221 F. Kessler, F. Meyer, „La dynamique de l'article 118A du traité de Rome“, *Revue trimestrielle du Droit Européen*, 2/1992, стр. 129–148.

из Мاستрихта није успостављен систем диференциране интеграције између једанаест држава чланица изван комунитарног правног поретка. Сарадња између ових земаља почивала је на комунитарном, а не на међународном праву. Најзад, текстови усвојени на основу Социјалног споразума представљају део тековина Европске уније и имају карактеристике комунитарног права.

Међутим, циљ Уговора из Мастрихта није био да се Уједињеном Краљевству додели општа клаузула о изузећу (*opt-out*) у области социјалне политике. Наиме, некадашњи члан 118А Уговора ЕЗ садржао је одредбе везане за социјалну политику, које су се односиле и на Уједињено Краљевство. Дакле, Уговором из Мастрихта институционализована су два правна режима, два система у области социјалне политике. Ова два конкурентска режима, формално гледано, била су паралелна и алтернативна, док су у материјалном смислу била комплементарна.

Приликом усвајања одређеног акта из области социјалне политике Европска комисија је имала могућност избора између две правне основе. Могла је да се определи за једноставнији и сигурнији начин и за правни основ изабере Социјални споразум. У том случају би се акт примењивао у једанаест држава чланица (односно четрнаест, након проширења Уније 1995. године). Међутим, Комисија је имала могућност да предложи акт заснован на одредбама Уговора ЕЗ (стари члан 118А), који би се односио на дванаест, односно петнаест држава чланица, при чему су изгледи да такав акт буде усвојен били мањи.²²² Дакле, систем успостављен у области социјалне политике, на основу Социјалног протокола и Социјалног споразума, био је изузетно комплексан.²²³

Комисија је своје ставове поводом унапређења сарадње у области социјалне политике дефинисала у саопштењу које се тиче спровођења Протокола о социјалној политици. Према овом саопштењу, када се одлучује о питањима која, осим што се тичу Социјалног споразума, улазе и у поље надлежности члана 118А Уговора ЕЗ, требало би дати приоритет оним инструментима који омогућавају да се одлуке доносе сагласношћу дванаест, тј. петнаест држава чланица. Дакле, сваки пут када се ради о мерама везаним за здравље и безбедност радника (које улазе у поље надлежности члана 118А Уговора ЕЗ) требало би да се за правни основ изабере члан 118 А. На тај начин би Уједињено Краљевство било укључено у расправу и учествовало у усвајању и примени дате мере.²²⁴

222 C. Barnard, „Flexibility and Social Policy“, *Constitutional Change in the EU. From Uniformity to Flexibility?* (eds. G. De Burca, J. Scott), Hart Publishing, Oxford, 2000, стр. 197–217.

223 M. Carraud, „L'application du protocole sur la politique sociale“, *Les difficultés d'application du traité sur l'Union européenne* (dir. G. Guillermin) Cahiers du CUREI, 9/1995, стр. 197–217.

224 B. M. A. Moreau, „Tendances du droit social communautaire: ombres et lumières à Maastricht“, *Droit social*, 1/1994, стр. 80–85.

С тим у вези Комисија је, у Белој књизи о социјалној политици,²²⁵ изразила жељу да дванаест држава чланица одлучује у областима у којима је то могуће, надајући се да ће, у будућности, социјална политика почивати на јединственом институционалном оквиру. Ипак, истакнуто је да тенденција да се одлуке доносе сагласношћу свих дванаест (односно петнаест) држава чланица ни у ком случају не би смела да послужи као оправдање за неактивност у овој области.

Увођењем механизма диференциране интеграције и успостављањем два конкурентна правна режима у области социјалне политике (једног који омогућава учешће свих држава чланица у мерама које се тичу социјалне политике и другог који искључује једну од њих), ипак је, на одређени начин, била нарушена кохерентност Заједнице.

1.3. Критика институционализације диференцираности у области социјалне политике

Сарадња успостављена у области социјалне политике између једанаест држава чланица била је од самог почетка предмет оштрих критика у доктрини. Наиме, сама правна техника којом је институционализована сарадња (заснована на Социјалном протоколу и Социјалном споразуму) није наишла на одобравање, пре свега због правних последица ове сарадње (измене у начину рада Савета и успостављање два режима социјалне политике у оквиру Европске заједнице).

Осим правне технике, предмет оштрих критика била је сама чињеница да је институционализована диференцираност у области социјалне политике, тј. да су предвиђена изузећа у једној изузетно осетљивој области као што је социјална политика. Истицано је да се тиме доводе у питање два основна циља Уније: елиминација нарушавања конкуренције и економска и социјална кохезија.

Уговорима је било је предвиђено да је циљ хармонизације социјалних политика држава чланица елиминација свега онога што је такве природе да може да нанесе штету, тј. доведе до нарушавања конкуренције на унутрашњем тржишту. Будући да је овај циљ био актуелан и у време потписивања Уговора из Мастрихта, забринутост једног дела стручне јавности, поводом увођења диференциране интеграције у област социјалне политике, била је потпуно оправдана. Чињеница да Уједињено Краљевство може да развија социјалну политику потпуно независно од осталих једанаест држава чланица Уније, представљала је озбиљну опасност у смислу да може довести до нарушавања конкуренције унутар

225 Commission européenne, Politique sociale européenne – Une voie à suivre pour l'Union- Livre blanc, document (94) 333 final.

заједничког тржишта у корист Уједињеног Краљевства, а на штету његових партнера из Уније.²²⁶

Утицај социјалних варијабли на конкуренцију у унутрашњости Заједнице веома је тешко одредити. Као једна од негативних последица специфичног положаја Уједињеног Краљевства, често је помињана могућност премештања седишта предузећа са континента на британску територију.²²⁷

Међутим, током неколико година важења споразума (од увођења Уговором из Мастрихта до његове интеграције Уговором из Амстердама), донет је веома мали број прописа у области социјалне политике. Једанаест, односно четрнаест држава чланица потписница Социјалног споразума било је свесно опасности усвајања мера у области социјалне политике. Будући да Уједињено Краљевство ни на који начин није било обавезно да транспонује, тј. унесе усвојене социјалне мере у своје унутрашње законодавство, доношењем одређених прописа у области социјалне политике државе чланице би саме себе довеле у неповољнији положај у односу на Уједињено Краљевство. Управо се страхом од евентуалних поремећаја конкуренције унутар заједничког тржишта може се објаснити слаба активност једанаест држава чланица у погледу усвајања мера везаних за унапређење социјалне димензије на комунитарном нивоу.²²⁸

2. ОГРАНИЧЕН ДОМЕТ СОЦИЈАЛНОГ СПОРАЗУМА

С обзиром на критике правне технике којом је институционализована сарадња у области социјалне политике (комбинација два правна акта, Социјалног протокола и Социјалног споразума), поједини аутори су сматрали да је најбоље да се ова сарадња уопште не примењује у пракси.²²⁹ И заиста, за време трајања сарадње (од Уговора из Мастрихта до Уговора из Амстердама), усвојене су само четири директиве у области социјалне политике. То су: Директива о успостављању одбора или поступка у предузећима која имају комунитарну димензију и групама предузећа која имају комунитарну димензију, са циљем информисања

226 B. N. Catala, „Union européenne – Sources du droit social européen”, *Juris-classeur Europe*, 1995, тачка 36.

227 Најчешће је цитиран пример фабрике која је премештена у Шкотску, а пре тога се налазила у Дижону; B. N. Delorme, „Le cadre établi par le traité de Maastricht pour la politique sociale européenne”, *Revue du Marché commun et de l’Union européenne*, 387/1995, стр. 244–255.

228 O. Dutheillet de Lamothe, „Du traité de Rome au traité de Maastricht: la longue marche de l’Europe sociale”, *Droit social*, 2/1993, стр. 194–200.

229 B. V. Constantinesco (1995), стр. 333–338.

и саветовања радника,²³⁰ Директива о оквирном споразуму о родитељском годишњем одмору,²³¹ Директива о терету доказивања у случају дискриминације засноване на полу²³² и Директива о оквирном споразуму о скраћеном радном времену.²³³

Занимљиво је да су, упркос клаузули о изузећу (*opt-out*), поједини текстови имали одјека и на територији Уједињеног Краљевства. Дакле, и пре интеграције Социјалног споразума у Уговор из Амстердама, ове четири директиве су почеле да се примењују у Уједињеном Краљевству. Након унутрашњих политичких промена, променио се став Уједињеног Краљевства везан за унапређење социјалне димензије Уније. Уједињено Краљевство је изразило жељу да се у потпуности укључи у развој социјалне политике на комунитарном нивоу. Стога је поље примене директива усвојених на основу Социјалног споразума проширено и на Уједињено Краљевство.

Посматрано са временске дистанце од петнаестак година, може се констатовати да су домет и значај Социјалног споразума били веома ограничени. Током неколико година важења овог споразума, забележен је минимални напредак у области социјалне политике, а директиве усвојене на основу ове сарадње почеле су да се примењују у Уједињеном Краљевству и пре укидања Социјалног протокола и уношења одредаба из Социјалног споразума у Уговор ЕЗ.

Осим тога, требало би напоменути да сарадња у области социјалне политике указује на једну законитост у ситуацијама када нека држава ужива изузећа у оквиру одређене сарадње. Наиме, што се тиче односа државе која је предмет изузећа према тековинама дате сарадње, њена решеност да очува свој положај (клаузуле *opt-out*) обрнуто је пропорционална домету тековина које је развила група у оквиру дате сарадње. Што су тековине сарадње значајније по обиму и амбицијама, већа је корист за државу која је тзв. аутсајдер. Ова држава неће, ни по коју цену, желети да се одрекне свог повлашћеног положаја и покушаваће да добије и нека друга изузећа (могућност тзв. центрифугалног ефекта ближе сарадње). Супротно томе, уколико је у оквиру ближе сарадње усвојен

230 Directive 94/45/CE du Conseil du 22 septembre 1994, concernant l'institution d'un comité d'entreprise européen ou d'une procédure dans les entreprises de dimension communautaire et les groupes d'entreprises de dimension communautaire en vue d'informer et de consulter les travailleurs, *JOCE*, L 254 du 30 septembre 1994, стр. 64–72.

231 Directive 96/34/CE du Conseil du 3 juin 1996 concernant l'accord cadre sur le congé parental conclu par l'UNICE et CEEPet la CES, *JOCE*, L 145 du 19 juin 1996, стр. 4–9.

232 Directive 97/80/CE du Conseil du 15 décembre 1997 relative à la charge de la preuve dans le cas de la discrimination fondée sur le sexe, *JOCE*, L14 du 20 janvier 1998, стр. 6–8.

233 Directive 97/81/CE du 15 décembre 1997 concernant l'accord-cadre sur le travail à temps partiel conclu par l'UNICE, le CEEP et la CES- Annexe : Accord-cadre sur le travail à temps partiel, *JOCE*, L 14 du 20 janvier 1998, стр. 9–14.

мали број аката ограниченог карактера, остајање изван сарадње пружа држави минималне компаративне предности, а може имати високу политичку цену (стицање репутација периферног и тешког партнера).²³⁴

Иначе, веома је необичан начин, тј. правна техника на основу које је важење ове четири директиве, усвојене у оквиру сарадње засноване на Социјалном споразуму, проширено и на Уједињено Краљевство. Социјалним протоколом (који је био прикључен Уговорима и представљао је део примарног комунитарног права) било је изричито предвиђено да се Социјални споразум не примењује у Уједињеном Краљевству. Дакле, поставило се питање како омогућити да се директиве, усвојене на основу Социјалног споразума, примењују у Уједињеном Краљевству, другим речима, како наћи решење које би било у складу са Уговором и којим би се поље важења директива проширило на Уједињено Краљевство. Ова деликатна ситуација је решена тако што је, на основу некадашњег члана 94. Уговора ЕЗ (данас је то члан 115. Уговора ФЕУ²³⁵), усвојена нова директива којом је важење поменутих директива проширено на Уједињено Краљевство. Када је реч о легалности ове праксе, само коришћење овог члана са циљем усвајања неког прописа у области социјалне политике не представља новину. Једна директива може да буде измењена другом директивом заснованом на правној основи различитој од оригиналног текста.

Иначе, ова епизода везана за сарадњу у области социјалне политике потврђује да је много једноставније да се, приликом институционализације диференцираности између одређеног броја држава чланица, унапред предвиди начин за накнадно укључење држава које уживају изузећа (као што је то предвиђено у оквиру Економске и монетарне уније). На тај начин избегава се ревизија Оснивачких уговора, као и употреба оваквих спорних правних техника.

Уговором из Амстердама 1997. укинута је Социјални протокол, а Социјални споразум укључен у Оснивачке уговоре, чиме је стављена тачка на диференцираност у области социјалне политике. Дакле, сама чињеница да је сарадња између појединих држава чланица Уније институционализована Уговорима, као у случају Социјалног протокола и споразума, не представља гаранцију да ће та сарадња бити успешна и трајна.²³⁶

234 B. Racine *et al.*, стр. 210.

235 Члан 115. Уговора ФЕУ предвиђено је да Савет, одлучујући једногласно, а по обављеним консултацијама са Европским парламентом и Економским и социјалним комитетом, доноси директиве о приближавању законских, подзаконских и административних одредаба држава чланица које имају непосредан утицај на успостављање, односно функционисање заједничког тржишта.

236 D. Hanf, S. Van Raepenbusch, „Flexibility in Social Policy“, *The Many Faces of Differentiation in EU Law* (eds. B. De Witte, D. Hanf, E. Vos), Intersentia, Antwerp, 2001, стр. 65–81.

Међутим, разлози због којих је Уједињено Краљевство одлучило да одустане од изузећа и прихвати споразум нису везани за саму сарадњу, већ за политичку ситуацију у земљи. Уједињено Краљевство се у сарадњу у области социјалне политике укључило захваљујући унутрашњим политичким променама, а не услед тзв. центрипеталног ефекта Социјалног споразума. Иначе, на основу споразума усвојен је веома мали број текстова, делом и због страха држава чланица споразума да саме себи не умање конкурентност на тржишту прихватајући бројне и обавезујуће социјалне прописе.²³⁷

За прописе из области социјалне политике карактеристичан је висок степен флексибилности, која се манифестује у суптилнијим формама у односу на изузећа, тј. клаузуле *opt-out* додељене Уједињеном Краљевству. Под тим суптилнијим формама подразумевају се минимална хармонизација или надлежности ограничене координацијом.²³⁸ Захваљујући овим формама флексибилности, државе чланице могу захтевати искључење из одређене области, када сматрају да поједине мере угрожавају тековине њихове националне традиције. Самим Уговорима је предвиђено да ће Унија и државе чланице примењивати мере којима се води рачуна о различитостима националне праксе.²³⁹

Упркос ограниченем времену примене и релативно малом броју усвојених мера, сарадња у области социјалне политике, успостављена између једанаест држава чланица, заједно са изузећима у корист Уједињеног Краљевства, представља драгоцену искуство. Негативне стране правне технике којом је, Уговором из Мастрихта, институционализована диференцираност у области социјалне политике, утицале су на нове облике флексибилности предвиђене Уговором из Амстердама, нарочито када је реч о диференцираном положају, тј. о изузећима појединих држава чланица у оквиру простора слободе, безбедности и правде.

237 C. Stephanou, „Le principe d'égalité statutaire des Etats“, *Le droit de l'Union européenne en principes. Liber amicorum en l'honneur de Jean Raux*, Apogée, Rennes, 2006, стр. 373–391.

238 C. Bernard, стр. 197–217; D. Hanf, S. Van Raepenbusch, стр. 65–81.

239 Члан 151. Уговора ФЕУ.

В. Сарадња у области слободе кретања лица – шенгенска сарадња

Сарадња у области слободе кретања лица успостављена је Шенгенским споразумом од 14. јуна 1985. године. Ова сарадња представља још један пример диференциране интеграције настале услед одбијања појединих држава чланица да учествују у унапређењу сарадње у оквиру одређених политика Уније. Положај ових држава чланица регулисан је клаузулама о изласку (*opt-out*) или дерогацијама (одступањима). Овакви случајеви диференциране интеграције сматрају се тзв. унапред одређеном флексибилношћу, у смислу да се односе на специфичну област и да су одређени у погледу свих елемената, укључујући циљеве и опсег примене.²⁴⁰

„Једна од специфичности европске интеграције на којој је заснована и данашња Европска унија је изузетна прагматичност, флексибилност и постепеност у развоју појединих облика сарадње и интеграције. Оно што се понекад назива изградња Европе у више брзина, у пракси је увек постојало међу земљама чланицама саме Европске заједнице (на пример монетарна и социјална област и др.). Тако је и сарадња у областима правосуђа и унутрашњих послова реализована различитим темпом.“²⁴¹

Један од основних циљева шенгенске сарадње био је стварање „Европе без граница“.²⁴² Овај циљ није остварен одједном, већ постепено, током година. Занимљиво је да је стварањем тзв. Европе без граница, за странце, тј. треће земље, Европска унија постала „тврђава“.²⁴³

Сарадња између држава чланица у области слободе кретања лица, започета независно од Оснивачких уговора, тј. ван оквира Европске уније, накнадно је интегрисана у Уговоре. Овај концепт (успостављање сарадње независно од Уговора и касније укључење у исте) представљао је новину у комунитарној пракси. С обзиром на иновативност и сложеност сарадње успостављене у области слободе кретања лица, она се често назива и „шенгенска лабораторија“.²⁴⁴

У оквиру представљања сложеног правног система успостављеног Шенгенским споразумима, најпре ће бити испитан историјат развоја

240 L. Metcalfe, стр.11–30.

241 Д. Лопандић, М. Јањевић, *Споразум из Шенгена – за Евроју без граница*, Службени гласник, Београд, 1996, стр. 5.

242 *Ibid.*

243 *Ibid.*, стр. 224–228.

244 B. P. Dollat, *Libre circulation des personnes et citoyenneté européenne- enjeux et perspectives*, Bruylant, Bruxelles, 1998.

сарадње у области слободе кретања лица, од потписивања Споразума из Шенгена до данас. Затим ће бити анализирано укључење тековина Шенгена у правни поредак Европске уније. Посебна пажња биће посвећена специјалном положају појединих држава у оквиру шенгенске сарадње. Након тога, биће размотрено проширење Шенгенске зоне након уласка дванаест нових држава чланица у Европску унију, као и положај земаља. На крају ће бити анализиран Уговор из Прума, као међународни уговор склопљен између држава учесника шенгенске сарадње. Биће размотрено да ли би ова техника, тј. успостављање сарадње између уже групације држава, независно од Оснивачких уговора, у коју ће се касније укључити и остале државе чланице, требало да представља модел за унапређење сарадње између држава чланица Европске уније у будуће.

1. ИСТОРИЈАТ ШЕНГЕНСКИХ СПОРАЗУМА

Један од циљева Европске уније, предвиђен Оснивачким уговорима, јесте стварање унутрашњег тржишта, а један од предуслова унутрашњег тржишта јесте слободно кретање лица у оквиру Уније. Прве политичке иницијативе за успостављање слободног кретања лица у простору без унутрашњих граница појавиле су се на конференцији у Паризу 1974. године. У то време, средином седамдесетих година прошлог века, у Европском парламенту отворена је дискусија на тему „Европа грађана“, чији је циљ био да се оде корак даље од заједничког тржишта. Међутим, тек осамдесетих година 20. века предузети су конкретни кораци ка успостављању слободног кретања лица. Захваљујући Шенгенским споразумима, циљ о успостављању „Европе грађана“ добио је кохерентни политички и правни оквир.

Ембрионом тековина Шенгена сматра се 43. француско-немачки састанак на врху 28. и 29. маја 1984. у Рамбујеу. У разговору иза затворених врата између француског председника Митерана (Mitterand) и немачког канцелара Кола (Kohl), договорено је да се подстакну припреме за успостављање слободног кретања лица и промета робе. Након тога је, на Европском савету у Фонтенблоу 25. и 26. јуна 1984. одлучено да се поново покрене процес европских интеграција.

Занимљиво је да су, у приближно исто време када су на самиту у Фонтенблоу шефови држава или влада чланица Европских заједница изашли са идејом о тзв. Европи грађана, „возачи тешких камиона у међународном транспорту робе блокирали неколико граничних прелаза и дванаест дана потпуно паралисали друмски саобраћај и робни промет у знак протеста против дуготрајног чекања у колонама на унутрашњим границама Европских заједница“²⁴⁵

245 Д. Лопандић, М. Јањевић, стр. 224.

Мање од месец дана након договора из Фонтенблоа, 13. јула 1984, уследио је Споразум из Сарбрикена којим је дато „зелено светло“ за укидање свих контрола на граничним прелазима између Француске и Немачке. Затим је, годину дана касније, 14. јуна 1985, у Шенгену потписан још један споразум између Француске, Немачке и земаља Бенелукса – Споразум о постепеном укидању контрола на заједничким границама. Овај споразум означава почетак процеса хармонизације прописа о слободном кретању лица у простору без унутрашњих граница. Иначе, споразум представља само декларацију о намерама. Дакле, да би одредбе споразума могле да се примењују у пракси, донета је Конвенција којом се примењује споразум о постепеном укидању контрола на заједничким границама. Конвенција је потписана 19. јуна 1990, а почела је да се примењује 26. марта 1995. године.²⁴⁶

Сарадњу у области слободе кретања лица, размотрићемо хронолошким редоследом, од Споразума из Сарбрикена о ублажавању контрола на француско-немачкој граници, преко Споразума из Шенгена о постепеном укидању контрола на заједничким границама, до Конвенције којом се примењује Споразум о постепеном укидању контрола на заједничким границама.

1.1. Споразум из Сарбрикена о ублажавању контрола на француско-немачкој граници

Током 43. француско-немачког састанка на врху, одржаном у Рамбујеу 28. и 29. маја 1984, немачки федерални канцелар и француски председник донели су одлуку о укидању свих формалности за лица која прелазе границу између Француске и Немачке. Договор је уобличен у Споразум из Сарбрикена и потписан 13. јула 1984. године. Овај споразум спроведен је у три етапе које су имале за циљ: хармонизацију законодавстава и важећих одредаба; побољшање сарадње између различитих административних служби; спровођење заједничких акција, у оквиру Европске заједнице, како би се олакшало преношење преко границе робе која припада путницима.²⁴⁷

Уговор из Сарбрикена сматра се претечом шенгенске сарадње, јер је њиме, по први пут, донета формална одлука о укидању контроле за лица која прелазе границе између Француске и Немачке. Овим двама државама придружиле су се и три земље Бенелукса (Холандија, Белгија и Луксембург).

246 B. S. Mazzi-Zissis, „Les accords de Schengen et la libre circulation des personnes dans l’Union européenne: exemple à suivre ou dangereux précédent?“, *Le cadre juridique d’une Europe à géométrie variable et à plusieurs vitesses* (dir. C. D. Ehlermann), Bundesanzeiger, 1999, стр. 47–67.

247 P. Dollat, стр. 167.

1.2. Споразум из Шенгена о постојећем укидању контрола на заједничким границама

Само годину дана након доношења Споразума из Сарбрикена, 14. јуна 1985, на броду „Принцеза Мари-Астрид“, на реци Мозел, поред Шенгена, малог места у Луксембургу у близини француско-немачке границе, потписан је још један споразум између Француске, Немачке и земља Бенелукса.

У преамбули Шенгенског споразума помиње се Декларација Европског савета из Фонтенблоа из јуна 1984. која се тиче укидања полицијских и царинских формалности на унутрашњим границама за кретање лица и роба и Споразум закључен у Сарбрикenu 13. јула 1984. између Федералне Републике Немачке и Републике Француске, коме су приступиле и државе Економске уније Бенелукса.

Основни циљ Шенгенског споразума изложен је у члану 17. према коме би требало да се контрола лица приликом преласка заједничких граница укине и премести на спољне границе. Са тим циљем државе ће настојати да претходно ускладе законске прописе којима се укидају контроле и предузму додатне мере ради очувања безбедности и спречавања илегалне имиграције држављана држава које нису чланице Европских заједница.

Овако дефинисан режим слободног кретања лица не би требало да представља енклаву у Европи од петнаест држава чланица, или још мање препреку европским интеграцијама. Систем предвиђен Шенгенским споразумом замишљен је као нека врста лабораторије са циљем да се настави са уклањањем контрола са заједничких граница и ширењем Шенгенске зоне, поштујући законодавну аутономију држава потписница.²⁴⁸

Будући да су Споразумом из Шенгена само дефинисани циљеви, он нема обавезујућу правну снагу. Стога није била предвиђена ратификација споразума од стране националних парламената држава потписница.

Споразум садржи две серије мера изложене у посебним поглављима: тзв. краткорочне мере (поглавље I), превасходно везане за поједностављење формалности приликом преласка унутрашњих граница и тзв. дугорочне мере (поглавље II), које се тичу премештања контроле на спољне границе држава потписница. Оба поглавља подељена су на два дела: опште принципе и компензаторске мере. Иначе, до примене дугорочних мера дошло је тек десет година касније, 26. марта 1995, када је почела да се спроводи додатна Конвенција, потписана 19. јуна 1990.

248 *Ibid.*, стр. 172.

Краткорочне мере

Поглавље I Шенгенског споразума, Краткорочне мере, инспирисано је Споразумом из Сарбрикена, на који се и позива. У овом поглављу налазе се одредбе о поједностављењу формалности приликом преласка заједничких граница захваљујући обичном визуелном надзору путничких аутомобила који смањеном брзином прелазе заједничку границу, без заустављања тих возила.²⁴⁹ Међутим, предвиђено је да гранични органи могу приступити детаљним контролама методом случајног узорка. Такве контроле би требало да се, уколико је могуће, обављају на посебним местима тако да се не прекида саобраћај других возила на граничном прелазу. Ова фаза представља припрему за потпуно укидање формалности на заједничким границама. Мере предвиђене у овој првој фази не примењују се од ступања на снагу Шенгенског споразума, већ тридесет дана после депоновања последњег инструмента о ратификацији или одобравању,²⁵⁰ али пре 1. јануара 1986. године. Ови принципи односе се, пре свега, на слободно кретање лица,²⁵¹ као и професионални друмски превоз лица,²⁵² кретање држављана држава чланица настањених у општинама које се налазе на заједничким границама,²⁵³ друмски превоз робе,²⁵⁴ железнички²⁵⁵ и речни превоз,²⁵⁶ али у другачијој форми. Ваздушни и поморски превоз не спадају у домен надлежности Шенгенског споразума из 1985. године.

Дугорочне мере

Поглавље II Шенгенског споразума, Дугорочне мере, представља кључни део споразума. Као и поглавље I, подељено је на два дела: опште принципе и компензаторске мере. У овом поглављу је предвиђено укидање контрола на заједничким границама и премештање на спољне границе држава потписница. Односи се како на слободно кретање лица,²⁵⁷ тако и на слободно кретање роба,²⁵⁸ и биће предмет Конвенције, потписане 19. јуна 1990, којом се примењује Споразум о постепеном укидању контрола на заједничким границама.

249 Члан 2. Шенгенског споразума.

250 Члан 32. Шенгенског споразума.

251 Чланови 2. и 3. Шенгенског споразума.

252 Члан 4. Шенгенског споразума.

253 Члан 6. Шенгенског споразума.

254 Члан 11. Шенгенског споразума.

255 Члан 14. Шенгенског споразума.

256 Члан 16. Шенгенског споразума.

257 Члан 17. Шенгенског споразума.

258 Члан 24. Шенгенског споразума.

1.3. Конвенција о примени Споразума из Шенгена о постепеном укидању контрола на заједничким границама

Шенгенски споразуми обележавају почетак процеса хармонизације прописа о слободном кретању лица у оквиру Шенгенске зоне. Међутим, њихова примена у земљама потписницама проузроковала је проблеме техничке, правне и политичке природе. Будући да Шенгенски споразум од 14. јуна 1985. представља само декларацију о намерама, допуњен је Конвенцијом потписаном 19. јуна 1990. године.

Конвенција о примени Споразума из Шенгена о постепеном укидању контрола на заједничким границама представља резултат преговора на министарском нивоу којима је руководила Централна преговарачка група. Састав делегација, које су чинили министри из држава чланица, мењао се у зависности од тема које су обрађиване. Постојале су четири главне радне групе од којих је свака била задужена за по једну велику област: полиција и безбедност, кретање лица, транспорт, царине и робе. Радне групе биле су подељене у подгрупе задужене за појединачне теме као што је Шенгенски информациони систем, право азила, сарадња у области правосуђа или борба против опојних дрога. Састанцима су председавале различите земље, које су се смењивале по систему ротације.²⁵⁹ Европска комисија, иако није учествовала у припремама Шенгенског споразума, била је укључена у преговоре о Конвенцији о примени Споразума из Шенгена. Комисија је присуствовала састанцима радних група и подгрупа и учествовала у раду Централне преговарачке групе.²⁶⁰

Конвенција о примени Споразума из Шенгена о постепеном укидању контрола на заједничким границама, потписана 19. јуна 1990, почела је да се примењује тек 26. марта 1995. године. Најпре ће бити размотрена садржина Конвенције, а затим њено ступање на снагу.

1.3.1. Садржина Конвенције

На основу одредаба Конвенције о примени Споразума из Шенгена о постепеном укидању контрола на заједничким границама, државе потписнице би, у области слободе кретања лица, требало да укину контроле на заједничким границама и преместе их на спољне границе. С тим у вези, државе ће, уколико је потребно, претходно хармонизовати законске прописе који се тичу забрана и рестрикција везаних за контролу граница. Са циљем очувања безбедности у државама чланицама

²⁵⁹ Овај систем био је веома сличан систему који се примењује код председавања Саветом.

²⁶⁰ B. P. Dollat, стр. 176–178.

Шенгенске зоне и спречавања илегалне имиграције из земаља које нису чланице Европских заједница, Конвенцијом су предвиђене компензаторске мере, обавезне за све земље учеснице сарадње.

Компензаторске мере, предвиђене још чланом 17. Шенгенског споразума, детаљно су обрађене у 3. поглављу Конвенције.²⁶¹ Најважније компензаторске мере су:

- стварање заједничког аутоматизованог система, Шенгенског информационог система; предвиђено је да овај систем садржи податке о лицима која се траже, лицима којима није дозвољен улазак, лицима која су избачена из Шенгенске зоне, као и податке о украденој роби одређеног типа (нпр. личним картама, оружју, моторним возилима, итд.); Шенгенски информациони систем данас представља један од најбољих инструмената претраге, када је у питању ова врста података;
- појачање контроле на спољним границама Шенгенске зоне; критеријуми за улазак у Шенгенску зону морају бити заједнички дефинисани и идентични у свим државама чланицама;
- издавање јединствене шенгенске визе за боравак до три месеца,²⁶² захваљујући овој визи држављани трећих земаља могу улазити и кретати се кроз целокупну територију Шенгенске зоне; издавање виза је уређено на основу јединствених критеријума;²⁶³
- хармонизација законодавстава у посебно осетљивим областима (законодавство о ватреном оружју и муницији, борби против промета и употребе опојних дрога); циљ је да се онемогући промет дроге у оквиру Шенгенске зоне од момента када унутрашње границе буду отворене; Конвенцијом нису предвиђене само законске норме, већ и начин примене у пракси;

261 Д. Лопандић, М. Јањевић, стр. 19 и даље.

262 У почетку, пре укључења тековина Шенгена у правни поредак ЕУ, постојале су три врсте визних листа: црна, бела и сива. На црној листи биле су земље чијим је држављанима била потребна виза за улазак у Европску унију, док су се земље које не подлежу овом режиму налазиле на белој визној листи. На сивој листи налазиле су се земље чијим држављанима је била потребна виза за улазак само у поједине државе чланице ЕУ, док им за остале виза није била потребна. Ситуација се променила интегрисањем тековина Шенгена у правни поредак ЕУ Протоколом уз Уговор из Амстердама. Тада је један део надлежности из 3. стуба (Сарадња у области правосуђа и унутрашњих послова) прешао у 1. стуб. Ради се, о некадашњем поглављу VI које се тиче виза, азила, имиграције и других политика које се односе на слободу кретања лица. На основу Уговора из Амстердама поглавље VI постаје поглавље IV, за које је надлежна Заједница. Савет је добио овлашћење да одлучује и о белој листи, тако да више не постоји могућност да поједине државе чланице унилатерално одлучују да некој трећој земљи уведу визни режим. Дакле, након укључења тековина Шенгена у Оснивачке уговоре, укинута је сива шенгенска листа.

263 В. Ј. Лепетић, „Бела шенгенска листа“, *Сјирани њравни живої*, 1/09, стр. 87–110.

- јачање сарадње између полиције држава чланица; правила о прекограничним активностима полиције су веома детаљна; када је реч о политички осетљивим темама, као што су право на праћење и посматрање преко граница, Конвенција оставља државама чланицама више могућности; и
- поједностављење и унапређење сарадње између судских власти; уговори, који су већ постојали у области екстрадиције и преношења извршења код пресуда у кривичним стварима, почели су да се примењују.

Дакле, будући да је уклоњена контрола са заједничких граница, унутрашња безбедност држава чланица могла је бити угрожена. Да би се осигурала безбедност у земљама учесницима шенгенске сарадње, Конвенцијом су предвиђене тзв. компензаторске мере. Захваљујући тим мерама, осигурано је очување унутрашње безбедности држава чланица учесница шенгенске сарадње.

1.3.2. Ступање Конвенције на снагу

Предвиђено је да Конвенција о примени Споразума из Шенгена не ступа на снагу непосредно након што је потпишу државе чланице. Да би Конвенција ступила на снагу (у периоду пре него што су тековине Шенгена постале део правног поретка Европске уније), нова држава партнер морала је да прође следеће етапе:

- приступање Споразуму и Конвенцији и прихватање ових текстова у целости од стране влада заинтересованих држава;
- испитивање и ратификација Конвенције од стране различитих националних парламентарних инстанци свих држава чланица;
- полагање инструмената о ратификацији код луксембуршке владе која о томе обавештава све остале државе потписнице Конвенције;
- провера испуњености услова и примене компензаторских мера предвиђених Конвенцијом (функционисање Шенгенског информационог система, контрола спољних граница, итд.); установљен је специфичан механизам вредновања (евалуације), на основу кога је оцењивана свака држава чланица; и
- ступање Конвенције на снагу.

Шенгенска зона, као простор без унутрашњих граница, успостављена је 26. марта 1995. Дакле, тога дана Конвенција је почела да се примењује у седам држава чланица Европске уније (Француска, Немачка,

Белгија, Холандија, Луксембург, Шпанија и Португалија). У току 1997. Шенгенска зона проширена је на три државе чланице ЕУ, Италију Аустрију и Грчку. Иако Грчка, у теорији, примењује конвенцију од 1997, она је тек 2000. престала са интерном контролом граница. Од 2001. Конвенцију примењују и скандинавске земље: Данска, Шведска, Финска, Норвешка и Исланд. Дана 21. децембра 2007,²⁶⁴ девет нових држава Европске уније постале су пуноправне чланице Шенгенске зоне: Пољска, Чешка, Словачка, Мађарска, Словенија, Естонија, Летонија, Литванија и Малта. Када је реч о Кипру, Румунији и Бугарској, без обзира на то што су ове земље чланице Европске уније, оне и даље нису чланице Шенгенске зоне. Швајцарска, иако није чланица Европске уније, 22. децембра 2008. постала је пуноправна чланица Шенгенске зоне. Лихтенштајн је, такође, требало да постане чланица Шенгенске зоне 1. новембра 2009, али је његов улазак одложен за неко време.

Дакле, тренутно има двадесет седам држава чланица Шенгенске зоне. Што се тиче, држављана микродржава, Андоре, Монака, Сан Марина и Ватикана и територија Гренланд и Фарска острва, они могу слободно да се крећу на територији држава потписница Шенгенског споразума.

2. УКЉУЧЕЊЕ ТЕКОВИНА ШЕНГЕНА У ПРАВНИ ПОРЕДАК ЕУ

Уговором из Амстердама измењени су и допуњени Оснивачки уговори, како у погледу садржине, тако и у погледу форме. Овим уговором очувана је подела Европске уније на три стуба уведена Уговором из Мастрихта,²⁶⁵ а што се тиче правне природе Европске уније, она и даље није добила својство правног лица.²⁶⁶ Осим измена у самом тексту, Уговорима је прикључено тринаест протокола и шездесет декларација, међу којима је и Протокол о укључењу тековина Шенгена у оквир Европске уније.²⁶⁷

Иначе, циљ конференције у Амстердаму био је, с једне стране, да се измене и допуне одређени делови Уговора из Мастрихта, а с друге стране, да се Европска унија припреми за проширење, тј. за пријем нових

264 Првобитно је било договорено да ових девет нових држава чланица постану део Шенгенске зоне 1. јануара 2008. године. Међутим, да би се олакшало путовање за празнике, приступање је померено унапред и ове земље су постале пуноправне чланице Шенгенске зоне 21. децембра 2007. године.

265 Уговором из Амстердама поједностављена је структура Оснивачких уговора, уведена је нова нумерација чланова, поглавља и секција.

266 Данас, Европска унија поседује правни субјективитет. Уговором из Лисабона, од 13. децембра 2007, који је ступио на снагу 1. децембра 2009, предвиђено је да Унија добија својство правног лица.

267 Протокол број 19 о укључењу тековина Шенгена у оквир Европске уније.

земаља. Међутим, други циљ није испуњен, тако да Унија на институционалном плану није била припремљена за интеграцију нових држава кандидата.²⁶⁸

Што се првог циља тиче, Уговор из Амстердама садржи велики број нових решења. За анализу тековина Шенгена, нарочито су интересантне три новине:

1. Институционализована је сарадња између држава чланица Европске уније у области слободе кретања лица, започета ван оквира Уговора и заснована на Шенгенским споразумима. Тековине Шенгена су, на основу Протокола о укључењу тековина Шенгена у оквир Европске уније, укључене у право ЕУ и постале су саставни део правних тековина Европске уније;
2. Један део надлежности из 3. стуба (Сарадња у области правосуђа и унутрашњих послова) прешао је у 1. стуб. Реч је о некадашњем поглављу VI које се тицало виза, азила, имиграције и других политика које се односе на слободу кретања лица. На основу Уговора из Амстердама поглавље VI постало је поглавље IV за које је била надлежна Заједница. Комунитаризација ових политика представљала је веома значајан корак за развој сарадње у области кретања лица; и
3. У Оснивачке уговоре су, по први пут, унете одредбе о ближој сарадњи, као институционализованом облику диференциране интеграције.

Иначе, веома је важно поменути да је Уговор из Лисабона, који је ступио на снагу 1. децембра 2009, индиректно утицао и на шенгенску сарадњу. Овим уговором укинута је тзв. трипартитна структура Европске уније, што је имало одређене последице и на саму шенгенску сарадњу. Наиме, када је реч о некадашњем 3. стубу ЕУ, тј. полицијској и правосудној сарадњи у кривичним стварима, она постаје део Уговора о функционисању Европске уније, коме се додаје нови наслов Простор слободе, безбедности и правде. Једна од најважнијих последица престанка постојања 3. стуба ЕУ и укључења полицијске и правосудне сарадње у кривичним стварима у Уговор о функционисању ЕУ се огледа у измењеном начину доношења одлука у овој области. До Уговора из Лисабона, одлуке су се у оквиру 3. стуба ЕУ доносиле једногласно, тј. сагласношћу свих држава чланица. Након ступања на снагу Уговора из Лисабона, одлуке се у области полицијске и правосудне сарадње у кривичним стварима доносе квалификованом већином у оквиру редовног

268 K. Pollet, „L'intégration de l'acquis de Schengen dans le cadre de l'Union européenne: impact et perspectives“, *L'Union européenne et le monde après Amsterdam* (dir. M. Dony), Université Libre du Bruxelles, Bruxelles, 1999, стр. 150.

законодавног поступка (поступка саодлучивања, тј. заједничког одлучивања Савета и Парламента).

Приликом анализе укључења тековина Шенгена у правни поредак ЕУ, најпре ће бити испитан садржај Протокола о укључењу тековина Шенгена у оквир Европске уније. Посебно ће бити размотрене последице укључења тековина Шенгена на институционални систем Уније. Након тога, биће представљен специфичан положај три државе чланице Европске уније у оквиру ове сарадње (Уједињено Краљевство, Ирска и Данска). Најзад, биће размотрен тзв. спољни елемент шенгенске сарадње, тј. положај земаља које нису чланице Европске уније, али су индиректно укључене у сарадњу. То су Норвешка, Исланд и Швајцарска. Иначе, очекује се да ће ускоро и Лихтенштајн постати члан Шенгенске зоне.

2.1. Садржај Протокола о укључењу тековина Шенгена у оквир ЕУ

Сарадња између појединих држава чланица Европске уније, успостављена изван оквира Оснивачких уговора, Уговором из Амстердама је уздигнута на комунитарни ниво, тј. укључена је у правни оквир Европске уније. Протоколом о укључењу тековина Шенгена у Европску унију, ова сарадња постала је саставни део правних тековина Европске уније. Најпре ће бити дефинисане тековине Шенгена, а затим испитане последице које је укључење ове сарадње имало на сам правни систем успостављен у оквиру шенгенске сарадње.

2.1.1. Тековине Шенгена

Да би се дефинисале тековине Шенгена, требало би, најпре, одредити њихове саставне делове (који акти спадају у тековине Шенгена), а затим које су области обухваћене шенгенском сарадњом.

С једне стране, Протоколом о интеграцији тековина Шенгена у оквир Европске уније набрајају се конститутивни елементи који чине тековине Шенгена. Листа елемената који чине тековине Шенгена усвојена је 20. маја 1999. године. Њихову базу представљају Споразум из Шенгена од 14. јуна 1985. и Конвенција од 19. јуна 1990. године. Протоколи и споразуми о приступању Споразуму из 1985. и Конвенцији из 1990. закључени са Италијом, Шпанијом и Португалијом, Грчком, Аустријом, Данском, Финском, Шведском и са нових девет држава чланица, такође су део тековина Шенгена. Међутим, споразуми закључени између држава учесница шенгенске сарадње, с једне стране, и Норвешке и Исланда, као и Швајцарске, с друге, нису поменути у овом протоколу. С обзиром на чињеницу да ове земље

представљају саставни део Шенгенске зоне, нејасно је из ког разлога су споразуми изостављени из Протокола. Одлуке и декларације које је усвојио Извршни комитет, основан Конвенцијом из 1990, као и акти које су инстанце овлашћене од стране Извршног комитета усвојиле са циљем примене Конвенције, такође представљају елементе тековина Шенгена.²⁶⁹

С друге стране, тековине Шенгена обухватају две кључне области: азил и имиграцију и полицијску и правосудну сарадњу у кривичним стварима. Уговором из Амстердама, области које су спадале у надлежност 3. стуба ЕУ (визе, контрола граница, политике азила, имиграције и интеграције странаца) прешле су у 1. стуб, где се одлуке доносе квалификованом већином. Пропратне мере везане за полицијску сарадњу и даље су биле у надлежности 3. стуба. Међутим, ступањем на снагу Уговора из Лисабона, укинута је структура Европске уније заснована на стубовима, тако да се и у области полицијске сарадње и правосудне сарадње у кривичним стварима одлуке доносе квалификованом већином, и то у поступку саодлучивања, тј. заједничког одлучивања Савета и Парламента.

Иначе, када је реч о области азила и имиграције, у Европској унији је прихваћен шири концепт азила који обухвата и „решавање статусних питања избеглица и интерно расељених лица, која се нађу на територији Европске уније, и услове легалног боравка држављана трећих земаља у државама чланицама“.²⁷⁰ Ова материја регулисана је Конвенцијом из Даблина из 1990, која је ступила на снагу 1997. године.

Протокол о укључењу тековина Шенгена у оквир Европске уније представља примену принципа ближе сарадње (концепта флексибилности) који је институционализован Уговором из Амстердама. У члану 1. Протокола предвиђено је да тринаест држава чланица Европске уније (толико их је у време доношења Протокола учествовало у шенгенској сарадњи) које сарађују у оквиру Шенгена, имају право да између себе успоставе ближу сарадњу у оквиру Европске уније у областима које нису приоритетне за све државе чланице Европске уније.

Једна од најважнијих одредаба Протокола о интеграцији тековина Шенгена у оквир Европске уније је члан 2. На основу овог члана, од датума ступања на снагу Уговора из Амстердама, тековине Шенгена, укључујући и одлуке Извршног комитета основаног Шенгенским споразумима, које су усвојене пре тога датума, одмах ће се примењивати на тринаест држава чланица. Од истог датума Савет ће заменити Извршни комитет. Савет састављен од представника тринаест држава чланица, једногласно одлучује о мерама неопходним за спровођење члана 2. Такође, Савет, једногласно и у складу са одговарајућим одредбама Уговора,

269 В. К. Pollet, стр. 150.

270 А. Чавошки, *Правни и полицијски поредак Европске уније*, Београд, 2006, стр. 328.

одређује правну основу за сваку од одредаба или одлука које чине тековине Шенгена.²⁷¹

Све док Уговор из Амстердама није почео да се примењује, Шенгенски споразуми представљали су међудржавну сарадњу и били део класичног међународног права, а не права Европске уније. Уговором из Мастрихта, у оквиру поглавља посвећеног сарадњи у области правде и унутрашњих послова, државама чланицама било је омогућено да отпочну сарадњу (у форми сличној Споразумима из Шенгена) у мери у којој та сарадња није у супротности и не омета ону која је предвиђена тим поглављем Уговора. С тим у вези, редактори Конвенције о примени Шенгенског споразума побринули су се да отклоне сваки могући ризик (у смислу да шенгенска сарадња буде у супротности са одређеним одредбама Уговора), тако што су предвидели принцип сагласности и супрематије права Уније.

2.1.2. Последице укључења тековина Шенгена у правни поредак Европске уније

Протокол о укључењу шенгенске сарадње у правни оквир Европске уније, прикључен Уговору из Амстердама, ступио је на снагу 1999. године. На основу овог протокола тековине Шенгена постале су део права Уније. Укључење тековина Шенгена у правни поредак Европске уније имало је одређене последице на саму сарадњу. Наиме, дошло је до одређених измена у поступку доношења одлука и надлежностима Суда правде у области шенгенске сарадње.

Приликом разматрања функционисања институција, тј. институционалне диференцираности у оквиру шенгенске сарадње, требало би имати у виду две чињенице, које битно утичу на развој ове сарадње. Прво, након што је шенгенска сарадња, започета ван институционалног оквира Уније, укључена у Уговоре, поједини аспекти сарадње су потпали под надлежност 1. стуба, а поједини под надлежност 3. стуба ЕУ. Међутим, Уговором из Лисабона је укинута тзв. трипартитна структура ЕУ и избрисане су разлике између стубова. И друго, поједине државе чланице Европске

271 Изабрати из Оснивачких уговора правну основу за различите елементе тековина Шенгена веома је тешко, нарочито уколико се узме у обзир да Савет о овоме одлучује једногласно. С тим у вези, предвиђено је решење за ситуацију када у Савету о одређеним аспектима (или чак, према неком катастрофалном сценарију, свим аспектима) тековина Шенгена не може да се постигне сагласност свих држава чланица. Чланом 2. став 1. Протокола о укључењу тековина Шенгена у оквир Европске уније предвиђено је да ће се одредбе или одлуке које чине тековине Шенгена сматрати актима заснованим на поглављу VI Уговора о Европској унији. Дакле, Протокол обавезује Савет да одреди правну основу за тековине Шенгена. Међутим, у случају да Савет не успе да донесе одлуку (због вета једне од заинтересованих држава чланица), Протоколом је као правна основа предвиђено поглавље VI Уговора о Европској унији.

уније не учествују у шенгенској сарадњи. Диференцирани положај појединих држава чланица у оквиру шенгенске сарадње има одређене последице на рад институција Уније. Државе чланице које уживају дерогације у оквиру Шенгенске зоне нису искључене из рада наднационалних институција: Европске комисије, Парламента, Суда правде и Рачуноводственог суда. Што се Савета тиче, ове државе, у принципу, не учествују у његовом раду, али могу, уколико желе, да се укључе.

Најпре ће бити размотрене последице неучешћа појединих држава у шенгенској сарадњи на рад Савета и поступак усвајања одлука, а затим надлежности Суда правде у области шенгенске садње.

2.1.2.1. Промене у йосїуїку одлучивања

Последице укључења тековина Шенгена у право Европске уније одnose се на сам поступак доношења одлука у оквиру ове сарадње.

У почетку је за доношење одлука у оквиру шенгенске сарадње био задужен Извршни комитет. Све чланице групе Шенген²⁷² су, у оквиру Извршног комитета, биле изједначене у погледу права и обавеза. Сходно томе, свака држава чланица имала је по једног члана у овом комитету. Чланови Извршног комитета били су министри одговорни за примену Конвенције у својим земљама. Одлуке су се у оквиру Извршног комитета доносиле сагласношћу свих чланица, тј. једногласно.

Након што је шенгенска сарадња постала део права Европске уније, овлашћења Извршног комитета Шенгена преузео је Савет. Дакле, формација Савета коју чине министри правосуђа и унутрашњих послова постала је орган одлучивања, тј. заменила је Извршни комитет Шенгена. У раду Савета учествују министри правосуђа и унутрашњих послова оних држава чланица које су део Шенгенске зоне. Дакле, диференцираност је преликана и на састав Савета.²⁷³

С обзиром на специфичан положај одређених држава, тј. дерогације успостављене у корист Уједињеног Краљевства, Ирске и Данске, ове земље не учествују у раду Савета када се доносе одлуке које се тичу шенгенске сарадње. Међутим, могућност учешћа ових држава у раду Савета, када он делује у оквиру шенгенске сарадње, није потпуно искључена. Уколико желе, ове три земље могу да обавесте Савет да ће се укључити у доношење и примену одређених одлука везаних за развој шенгенске сарадње.²⁷⁴

272 Д. Лопандић, М. Јањевић, стр. 245.

273 F. Dehousse, D. Sifflet, „Les nouvelles perspectives de la coopération de Schengen: le traité Prum, „www.irri-kilib.be/papers/06/eu, 25. децембар 2010. године.

274 В. друго поглавље, В. Сарадња у области слободе кретања лица – шенгенска сарадња, 2.2. Систем дерогација (одступања).

Осим тога, у шенгенској сарадњи учествују и поједине државе које нису чланице Европске уније. Реч је о тзв. спољном елементу ове сарадње. Државе чланице шенгенске сарадње које нису у Европској унији (Норвешка, Исланд, Швајцарска) не учествују у раду Савета приликом доношења одлука које се тичу шенгенске сарадње. Да би ове земље могле, на неки начин, да утичу на усвајање одлука које и њих обавезују, установљен је тзв. Мешовити комитет. У оквиру Мешовитог комитета Норвешка, Исланд и Швајцарска имају право да дискутују о проблемима и изјашњавају се о свим питањима која се тичу предлога мера везаних за шенгенску сарадњу.²⁷⁵ Дакле, иако *de iure* не учествују у одлучивању у оквиру Савета, ове државе чланице *de facto* утичу на доношење одлука у оквиру шенгенске сарадње

Што се тиче начина доношења одлука, у почетку су се, у оквиру Извршног комитета, одлуке доносиле једногласно, тј. сагласношћу свих држава чланица Шенгенске зоне. Временом, тачније после интеграције ове сарадње, у правни поредак Европске уније, измењен је начин доношења одлука у великом броју комунитаризованих области. Све до ступања на снагу Уговора из Лисабона, разликовали су се поступци доношења одлука које се тичу комунитаризованих политика (1. стуб ЕУ) и доношења одлука које се односе на полицијску и правосудну сарадњу у кривичним стварима (3. стуб ЕУ).

Одлуке које се односе на оне политике које су комунитаризоване (спадају у надлежност 1. стуба ЕУ), доносиле су се квалификованом већином. Такође, од 1. јануара 2005, одлуке које везано за контролу граница и борбу против имиграције (1. стуб), доносиле су се у поступку саодлучивања (заједничког одлучивања Европског парламента и Савета).²⁷⁶ Међутим, постојао је један изузетак. Када су у питању мере које се односе на легалну имиграцију, био је задржан стари начин доношења одлука – Савет је усвајао одлуке сам, и то једногласно, при чему је Европски парламент имао само консултативну улогу.

Одлуке које се тичу правосуђа и унутрашњих послова (3. стуб ЕУ) Савет је, у прво време, доносио сагласношћу свих држава чланица. Међутим, од 1. маја 2004. и у овој области, одлуке су се доносиле квалификованом већином. Изузетак је представљала судска сарадња у кривичним стварима, у оквиру које су се одлуке и даље усвајале сагласношћу свих држава чланица.

275 В. Поглавље II, В. Сарадња у области слободе кретања лица – шенгенска сарадња, 2.3. Спољна димензија Шенгенског споразума.

276 На основу поступка саодлучивања (који је, након ступања на снагу Уговора из Лисабона, постао редовни законодавни поступак), Европски парламент може спречити доношење одређене одлуке, али не може усвојити сам тај акт противно вољи Савета.

Реформа предвиђена Уговором из Лисабона утицала је и на начин доношења одлука у оквиру шенгенске сарадње. Будући да је овим уговором укинута тзв. трипартитна структура Европске уније, некадашњи 3. стуб ЕУ, тј. материја полицијске и правосудне сарадње у кривичним стварима постаје део Уговора о функционисању Европске уније. Једна од најважнијих последица интеграције 3. стуба ЕУ у Уговор о функционисању ЕУ огледа се у измењеном начину доношења одлука у овој области. Дакле, одлуке се и у области полицијске и правосудне сарадње у кривичним стварима доносе квалификованом већином, и то у поступку саодлучивања, тј. заједничког одлучивања Савета и Парламента.

2.1.2.2. Надлежност Суда правде

Сарадња заснована на Шенгенским споразумима обухватала је низ различитих области од којих поједине спадају у надлежност 1. стуба, а поједине у надлежност 3. стуба ЕУ. Стога и надлежност Суда правде није била идентична у свим областима шенгенске сарадње. Овлашћења Суда правде су била другачија у 1. (комунитаризованом) стубу, у односу на 3. стуб (који почива на међудржавној сарадњи).

Када је реч о надлежности Суда правде у областима које су биле у надлежности 1. стуба ЕУ, Суду правде је била поверена надлежност за директне спорове,²⁷⁷ док су овлашћења Суда правде у погледу претходног питања била ограничена.²⁷⁸ Предвиђено је да Суд правде не може одлучивати о мерама и одлукама држава чланица које се тичу одржања јавног реда и очувања унутрашње безбедности (што представља веома велико ограничење у овој области). Такође, саме институције Европске уније могле су тражити да Суд правде протумачи неко питање из примарног или секундарног права.

За питања из области шенгенске сарадње која су спадала у надлежност 3. стуба ЕУ, Суд правде је био надлежан у случају када је тужбу за поништај поднела држава чланица или Комисија са циљем провере законитости одлуке.²⁷⁹ Суд правде је, такође, могао да одлучује о споровима између држава чланица, и понекад Комисије, који се тичу тумачења или извршења аката. Када је реч о претходном питању, надлежност Суда правде је била ограничена. Међутим, државе чланице, свака појединачно, могле су да прошире круг надлежности Суда правде поводом претходног питања.²⁸⁰

277 Некадашњи члан 68. Уговора ЕЗ.

278 Члан 267. Уговора ФЕУ.

279 Некадашњи члан 35. Уговора ЕУ.

280 F. Dehousse, D. Sifflet, стр. 5.

Након ступања на снагу Уговора из Лисабона, ситуација се променила. Имајући у виду да је овим уговором укинута тзв. трипартитна структура ЕУ и избрисане разлике међу стубовима, Суд правде сада има идентичне надлежности у свим областима које су обухваћене шенгенском сарадњом.

2.2. Систем одступања (дерогација)

Правни поредак успостављен у оквиру шенгенске сарадње је, од самог почетка, био веома комплексан. Овај систем постао је још сложенији када је, Уговором из Амстердама, с једне стране, шенгенска сарадња интегрисана у Оснивачке уговоре, а с друге стране, одређене области из надлежности 3. стуба ЕУ прешле у 1. стуб ЕУ. Наиме, комунитаризацијом дела надлежности које су се налазиле у 3. стубу ЕУ, неколицина земаља Европске уније нашла се у специфичном положају.

Правни положај ових земаља у оквиру тековина Шенгена дефинисан је протоколима усвојеним уз Уговор из Амстердама. Протоколима су предвиђена одступања (дерогације) или тзв. клаузуле о изласку (*opting out* у комунитарном жаргону)²⁸¹ из општег режима у корист три државе чланице: Уједињеног Краљевства, Ирске и Данске. Систем дeroгација је веома сложен и прописи нису једнообразни за све три државе. Правни положај Уједињеног Краљевства и Ирске разликује се од правног положаја Данске. Стога ће правни положаји ових земаља бити појединачно размотрени.

2.2.1. Правни положај Уједињеног Краљевства и Ирске у оквиру тековина Шенгена

Две државе чланице, Уједињено Краљевство и Ирска, од самог почетка нису биле заинтересоване за сарадњу успостављену Шенгенским споразумом. Ове две острвске земље, осим специфичног географског положаја (одвојене су од континенталног дела Европе), у односу на остале државе Уније, имају суштински различит приступ када су у питању политике које чине тековине Шенгена. Уједињено Краљевство одувек је истицало своје специфичне потребе као острвске државе и традицију одсуства контроле идентитета лица унутар граница земље.²⁸² Управо из тог разлога неопходна је појачана контрола приликом уласка

281 У странијој и домаћој литератури се наилази на мноштво термина, мада се најчешће употребљава термин изузећа.

282 В. К. Pollet, стр. 152.

на територију Уједињеног Краљевства. Што се тиче Ирске, она је морала да се приклони ставовима Уједињеног Краљевства како би избегла поновно увођење контрола које су, у оквиру Британско-ирске зоне слободног путовања, укинуте још 1920. године.²⁸³

Уједињено Краљевство и Ирска уживају посебан статус у оквиру шенгенске сарадње. Ове две државе никада нису приступиле Шенгенским споразумима, али у сваком тренутку могу затражити да се, делимично или у потпуности, укључе у сарадњу. На основу чл. 1. и 2. Протокола који је прикључен Уговору из Амстердама, овим земљама је омогућено да изаберу мере за које су заинтересоване, тј. у којима би желеле да учествују. Уједињено Краљевство и Ирска, имају право да, метафорично речено, по свом избору направе „јеловник“ или „мени“ мера које желе да примењују.

Правни положај Уједињеног Краљевства и Ирске у оквиру шенгенске сарадње регулисан је на основу два протокола прикључена Уговору из Амстердама: Протокол о примени неких аспеката члана 26. Уговора о функционисању Европске уније на Уједињено Краљевство и Ирску²⁸⁴ и Протокол о ставу Уједињеног Краљевства и Ирске према простору слободе безбедности и правде.²⁸⁵

2.2.1.1. Протокол о примени неких аспеката члана 26. Уговора о функционисању Европске уније на Уједињено Краљевство и Ирску

Чланом 26. Уговора о функционисању Европске уније дефинисан је појам унутрашњег тржишта: „Унутрашње тржиште представља простор без унутрашњих граница на коме је слободан промет робе, кретање лица, услуга и капитала осигурано у складу са одредбама овог уговора.“

На основу Протокола о примени неких аспеката члана 26. Уговора о функционисању Европске уније на Уједињено Краљевство и Ирску, прописи који су везани за унутрашње тржиште, а тичу се слободног кретања лица, не примењују се на Уједињено Краљевство и Ирску (клаузула о изласку *opting-out*). Уједињено Краљевство је овлашћено да на својим границама врши контролу лица која желе да уђу у Уједињено Краљевство, а за коју сматра да је неопходна. Реч је о контроли, како држављана држава које су уговорне стране споразума о Европском економском

283 В. F. Dehousse, D. Sifflet, стр. 3.

284 Протокол бр. 20 о примени неких аспеката члана 26. Уговора о функционисању Европске уније на Уједињено Краљевство и Ирску.

285 Протокол бр. 21 о ставу Уједињеног Краљевства и Ирске према простору слободе безбедности и правде.

простору и чланова њихових породица, тако и држављана других држава. Дакле, Уједињено Краљевство има право да дозволи или забрани боравак одређеном лицу на својој територији, независно од његове националности (без обзира на то да ли је то лице држављанин Европског економског простора или држављанин трећих земаља).²⁸⁶ Ова одредба важи и за Ирску под истим условима као и за Уједињено Краљевство. Иначе, Уједињено Краљевство и Ирска, између себе, настављају да примењују прописе о кретању лица у оквиру Зоне слободног путовања.²⁸⁷

Протоколом о примени неких аспеката члана 26. Уговора о функционисању Европске уније на Уједињено Краљевство и Ирску, такође је предвиђено да су државе чланице шенгенске сарадње овлашћене да, на својим границама или на сваком месту уласка на њихову територију, врше контроле уласка лица која долазе из Уједињеног Краљевства или Ирске. Дакле, када је реч о контроли лица, успостављен је реципроцитет између, с једне стране, Уједињеног Краљевства и Ирске, и с друге стране, осталих држава чланица Шенгенске зоне.

2.2.1.2. Протокол о ставу Уједињеног Краљевства и Ирске према простору слободе безбедности и правде

Када је реч о новинама предвиђеним Уговором из Амстердама, положај Уједињеног Краљевства и Ирске у односу на ове одредбе, одређен је посебним протоколом заједничким за обе земље. На основу Протокола о ставу Уједињеног Краљевства и Ирске према простору слободе безбедности и правде, положај ове две државе регулисан је на различит начин када је реч о усвајању нових и када се ради о одредбама које чине тековине Шенгена.

Нове мере

Када је реч о усвајању нових мера у оквиру шенгенске сарадње, након ступања на снагу Уговора из Лисабона изједначене су ситуације када се усвајају мере везане за визе, азил, имиграцију и судску сарадњу у грађанским стварима са ситуацијама када се усвајају мере које се тичу полицијске и правосудне сарадње у кривичним стварима. Протоколом о ставу Уједињеног Краљевства и Ирске према простору слободе безбедности и правде предвиђено је да Уједињено Краљевство и Ирска

286 Члан 1. Протокола о примени неких аспеката члана 26. Уговора ФЕУ на Уједињено Краљевство и Ирску.

287 Члан 2. Протокола о примени неких аспеката члана 26. Уговора ФЕУ на Уједињено Краљевство и Ирску.

не учествују у раду Савета када се усвајају мере које се тичу развоја сарадње у оквиру тековина Шенгена. Дакле, ниједна одредба неког међународног споразума закљученог од стране Уније у складу са том материјом и ниједна одлука Суда правде којом се тумаче те одредбе или мере, не обавезују Уједињено Краљевство нити Ирску.

Ипак, предвиђена је могућност да се ове две државе укључе у сарадњу. Уједињено Краљевство и Ирска могу писмено обавестити председника Савета у року од три месеца након подношења неког предлога или иницијативе Савету, да желе да се укључе, тј. да учествују у усвајању и примени предложене мере. Уколико се Уједињено Краљевство и Ирска у року од три месеца не изјасне да желе да учествују, остале државе чланице могу да наставе даље без њих и предузимају нове кораке у оквиру сарадње.

Имајући у виду могућности злоупотребе од стране Уједињеног Краљевства и Ирске, аутори текста протокола били су веома обазриви.²⁸⁸ Протоколом је прецизирано да, уколико Савет, када у његовом раду учествују Уједињено Краљевство и Ирска, не може да усвоји одређену меру, након истека разумног временског рока, он дату меру може донети и без учешћа ове две државе. Захваљујући овој одредби, остале државе чланице шенгенске сарадње заштићене су, уколико би Уједињено Краљевство и Ирска одлучиле да се укључе у усвајање одређене мере са намером да блокирају рад Савета.²⁸⁹ У већини случајева, Уједињено Краљевство и Ирска се не прикључују иницијативама које се односе на нове мере.

Тековине Шенгена

Када је реч о одредбама које су постојале пре интеграције Споразума у Оснивачке уговоре, положај Уједињеног Краљевства и Ирске разликује се у односу на њихов положај поводом усвајања нових мера са циљем развоја сарадње у оквиру Шенгена.

Када је реч о већ постојећим одредбама, Уједињено Краљевство и Ирска могу у сваком тренутку, након усвајања мере од стране Савета, да обавесте Савет и Комисију да желе да прихвате дату меру, тј. да се делимично укључе у сарадњу.²⁹⁰ Дакле, на неки начин им је омогућено закаснило и/или делимично приступање.²⁹¹

288 E. Barbe, *Justice et affaires intérieures dans l'Union européenne*, La documentation Française, 2002, стр. 40.

289 B. J. Перанић, „Облици интеграција у Европској унији“, *Сџрани љравни живоић*, 1–3/2006, стр. 110.

290 E. Barbe, стр. 41.

291 Ову могућност, најпре је, искористило Уједињено Краљевство, а затим и Ирска, у мају 2000. и јануару 2002. године.

Дакле, Уговором из Амстердама, уведен је Шенген „по жељи”²⁹² за Уједињено Краљевство и Ирску. Овим земљама признато је право да из тековина Шенгена изаберу области у којима желе да учествују у сарадњи. С обзиром на суштински различит приступ Уједињеног Краљевства и Ирске у области правосуђа и унутрашњих послова, посебно у погледу политике азила и имиграције, претпоставка је да оне никада неће прихватити да укину контролу лица на унутрашњим границама и слободно кретање држављана трећих земаља, већ само одређене елементе који би им могли бити од користи (нпр. Информативни систем Шенгена у оквиру борбе против организованог криминала).

Овакво решење предвиђено у корист Уједињеног Краљевства и Ирске (да из тековина Шенгена изаберу само оне области у којима желе да учествују у сарадњи) изазвало је опречне ставове у доктрини. Један мањи део оправдава увођење тзв. Шенгена по жељи чињеницом да их ова могућност, успостављена у корист две острвске државе, може навести да прихвате одређене, веома корисне одредбе тековина Шенгена у области судске и полицијске сарадње. Ипак, већи део доктрине могућност уведена Уговором из Амстердама најоштрије критикује. Међу њима су и поједини аутори самих Шенгенских споразума. Они тврде да Шенгенски споразуми чине целину у смислу да је укидање контроле лица на границама компензовано мерама о полицијској и судској сарадњи. Дакле, укидање контроле лица на границама повезано је са полицијском и судском сарадњом. Дозвољавајући Уједињеном Краљевству и Ирској да изаберу само одређене мере у којима желе да учествују (тзв. Шенген по жељи), брише се ова условна веза.²⁹³

2.2.2. Правни положај Данске у оквиру тековина Шенгена

Правни положај Краљевине Данске у оквиру тековина Шенгена је специфичан и разликује се од положаја Уједињеног Краљевства и Ирске. Ова земља је потписала Шенгенски споразум из 1985. и Конвенцију из 1990. године. Дакле, Данска је, у почетку, била пуноправна чланица шенгенске сарадње. Међутим, када су Уговором из Амстердама тековине Шенгена постале саставни део правног поретка Европске уније, а одређене области из надлежности 3. стуба прешле у 1. стуб, ситуација се искомпликовала. Наиме, пренос одређених политика из надлежности 3. у 1. стуб ЕУ подразумевао је измену начина усвајања одлука у оквиру Шенгена. Одлуке које су се тичале ових комунитаризованих политика нису се више доносиле једногласно, већ квалификованом већином

292 К. Pollet, стр. 152.

293 Е. Barbe, стр. 41.

у Савету, што на неки начин задире у сувереност држава чланица. Краљевина Данска се није слагала са оваквим преносом суверенитета. Стога је, из унутрашњополитичких разлога, одбила да се одрекне једног дела својих овлашћења, тј. да део суверенитета пренесе на Европску унију. Дакле, дерогације које су предвиђене у корист Данске, односиле су се искључиво на тзв. комунитаризоване области, али не и на развој тековина Шенгена у оквиру 3. стуба ЕУ.²⁹⁴ Ипак, након ступања на снагу Уговора из Лисабона (којим се разбија тзв. трипартитна структура ЕУ и бришу разлике међу стубовима), дерогације се односе и на одлуке усвојене квалификованом већином у оквиру полицијске и правосудне сарадње у кривичним стварима.

Положај Данске регулисан је Протоколом о положају Данске,²⁹⁵ који је прикључен Уговору из Амстердама. На основу овог протокола Данска ужива посебан положај у оквиру тековина Шенгена. Предвиђено је да Данска неће учествовати у усвајању мера које се тичу неке од комунитаризованих политика. Дакле, инструменти који су усвојени у оквиру шенгенске сарадње, а тичу се виза, азила, имиграције и слободног кретања лица (1. стуб ЕУ), не примењују се у Данској. Ступањем на снагу Уговора из Лисабона и новог Протокола о положају Данске, дерогације (*opt-out*) су проширене на целу област слободе, безбедности и правде. Краљевина Данска неће учествовати ни у доношењу мера у области полицијске и правосудне сарадње у кривичним стварима.

На основу Протокола о положају Данске, ова земља не учествује у раду Савета приликом усвајања мера које се тичу шенгенске сарадње. Међутим, као и случају Уједињеног Краљевства и Ирске, ни за Данску „врата нису потпуно затворена“.²⁹⁶ Чланом 5. Протокола о положају Данске предвиђено је да када Савет усвоји одлуку о неком предлогу или иницијативи којима се развијају тековине Шенгена, Данска ће се изјаснити у року од шест месеци да ли ће ту одлуку укључити у своје национално право. Ако се Данска позитивно изјасни и реши да унесе поменућу одлуку у своје унутрашње право, између ње и осталих држава чланица ствара се међународноправни однос (обавеза међународног права).²⁹⁷

Одлука Данске о уношењу одређене мере у унутрашње законодавство имала би парадоксалне последице. Наиме, односи између самих држава чланица у оквиру једне комунитарне политике не би били уређени комунитарним правом, већ према правилима која су изван оквира Уговора. С тим у вези, правна снага одлука Савета има двоструку правну природу. За све државе чланице шенгенске сарадње (изузев Данске),

294 Ј. Феранић, стр. 111.

295 Протокол бр. 22 о положају Данске.

296 К. Pollet, стр. 153.

297 Е. Barbe, стр. 42.

ове одлуке су комунитарног карактера и стварају обавезе комунитарног карактера. Међутим, када је Данска у питању, одлуке јесу комунитарног карактера, али је природа обавеза између Данске и осталих држава чланица шенгенске сарадње међународноправног карактера. На тај начин, Шенгенским протоколом у комбинацији са Протоколом о положају Данске, умањује се транспарентност приликом примене Уговора.²⁹⁸ Штавише, ниједна одлука Суда правде којом се тумаче одлуке и мере усвојене у оквиру шенгенске сарадње, не обавезују Данску и не примењују се на њу. Дакле, одлуке и тумачења Суда правде обавезне су за све државе Шенгена, осим за Данску.

Овај изузетно сложен, па чак и помало конфузан механизам, најбоље се може илустровати кроз конкретан пример. Све до марта 2003, када је ступила на снагу Уредба Брисел I (*Bruxelles I*) која се тиче узајамног признања грађанских и трговачких одлука, односи између држава чланица били су уређени Бриселском конвенцијом из 1968. године. Од ступања на снагу нове конвенције, односи између свих земаља чланица регулисани су Уредбом Брисел I, осим када је Данска у питању. У односу осталих држава чланица и Данске и даље се примењује Конвенција из 1968. године.²⁹⁹

Начин на који би прописи садржани у Уредби Брисел I могли да се примењују и на Данску, није још одређен. Једна од могућности је да се закључи споразум између Европске уније (која је од сада надлежна у одређеној области) и Данске, која би се у једном таквом споразуму сматрала трећом земљом. Ово питање је, политички и правно гледано, веома контроверзно, каква је заправо и цела ситуација са правним положајем Данске.

2.3. Спољна димензија Шенгенског протокола

Неколико европских држава, које нису чланице Европске уније, уживају специфичан положај у оквиру Шенгенске зоне. То су две скандинавске земље, Република Исланд и Краљевина Норвешка, као и Швајцарска конфедерација. Очекује се да ће и Кнежевина Лихтенштајн ускоро постати пуноправна чланица Шенгенске зоне.

С обзиром на чињеницу да шенгенска сарадња представља део правних тековина Европске уније, а да ове државе нису чланице Европске уније, њихова укљученост у Шенгенску зону (на основу посебних споразума које су ове земље потписале са државама чланицама шенгенске сарадње и који нису укључени у Шенгенски протокол) је окарактерисана као спољна димензија шенгенске сарадње.

298 К. Pollet, стр. 154.

299 Е. Barbe, стр. 41.

2.3.1. Специфичан положај Републике Исланд и Краљевине Норвешке

Правни положај Републике Исланд и Краљевине Норвешке регулисан је посебним споразумима које су ове земље потписале са државама чланицама, учесницама шенгенске сарадње. С обзиром на чињеницу да споразуми нису укључени у Шенгенски протокол, примена прописа који чине тековине Шенгена у Норвешкој и на Исланду, представља спољну димензију ове сарадње.

Будући да Република Исланд и Краљевина Норвешке нису чланице Европске уније, оне не могу званично постати чланице Шенгенских споразума. Међутим, да би Конвенција из 1990. могла ступити на снагу у оним скандинавским земљама које су чланице Европске уније (Шведска, Финска, Данска), било је неопходно успоставити сарадњу са Републиком Исланд и Краљевином Норвешком. Наиме, ове две земље су, заједно са Шведском, Финском и Данском, чланице нордијске пасошке уније која омогућава слободно кретање лица између земаља чланица. Без споразума о сарадњи са Републиком Исланд и Краљевином Норвешком, приступање Финске, Шведске и Данске Шенгенским споразумима захтевало би поновно увођење контроле лица на унутрашњим границама у оквиру нордијског простора, а заједничке границе Републике Исланд и Краљевине Норвешке са другим скандинавским земљама биле би спољне границе Шенгенске зоне.³⁰⁰

Стога су државе чланице Шенгенске зоне са две нордијске земље закључиле споразум о сарадњи. Споразум је потписан 19. децембра 1996. у Луксембургу са циљем (што је и дефинисано у његовом називу) да се укине контрола лица на заједничким границама. На основу овог споразума, тековине Шенгена (чија је дефиниција идентична оној из Шенгенског протокола прикљученог Уговору из Амстердама) примењују се у Републици Исланду и Краљевини Норвешкој. Из домена примене Споразума о сарадњи искључене су одредбе које се тичу слободног промета роба, што је предмет Споразума о европском економском простору. Сходно томе, Република Исланд и Краљевина Норвешке су укључене у Информативни систем Шенгена, примењују политику имиграције и азила развијену у оквиру шенгенске сарадње и учествују у контроли спољних граница Шенгенске зоне.

Без обзира на то што ове две земље готово у потпуности примењују тековине Шенгена, Споразум о сарадњи са Републиком Исланд и Краљевином Норвешком није наведен у анексу Шенгенског протокола којим се дефинишу тековине Шенгена. Споразум о сарадњи поменут је једино у преамбули Шенгенског протокола, при чему је наглашена

300 B. S. Mazzi-Zissis, стр. 47–67.

потреба да се одрже привилеговани односи са Републиком Исландом и Краљевином Норвешком.

Република Исланд и Краљевина Норвешка, иако нису чланице Европске уније, примењујући Споразум о сарадњи из 1996. заправо примењују комунитарно право. Дакле, право Европске уније се примењује изван граница Европске уније. Стога сарадња са Републиком Исланд и Краљевином Норвешком представља спољну димензију Шенгенског протокола.³⁰¹

Међутим, ове две земље задржавају одређену слободу у односу на тековине Шенгена. Република Исланд и Краљевина Норвешка имају могућност да не примењују одлуке и декларације које је усвојио Извршни комитет или које су донесене у његово име.³⁰² Што се тиче будућих одлука које се тичу примене тековина Шенгена, Република Исланд и Краљевина Норвешка могу одбити да примењују ове одлуке.

Статусно правно гледано, положај Републике Исланд и Краљевине Норвешке је сличан положају Уједињеног Краљевства и Ирске. Дакле, две нордијске земље слободне су, исто као и Уједињено Краљевство и Ирска, да одлуче да ли ће учествовати у продубљивању сарадње и примењивати нове одлуке донете у оквиру тековина Шенгена. Могло би се чак рећи да су Република Исланд и Краљевина Норвешка, на неки начин, добиле тзв. зелену карту у погледу обавеза које се односе на тековине Шенгена.³⁰³

Будући да две скандинавске државе, нису чланице Европске уније, оне не учествују у раду Савета, приликом доношења одредаба комунитарног права. Ипак, да би Норвешка и Исланд биле у могућности да, на неки начин, утичу на одлуке Савета које су и за њих обавезне, установљен је тзв. Мешовити комитет. У оквиру овог комитета, скандинавске земље могу дискутовати о проблемима и изјашњавати се о свим питањима која се тичу предлога одредаба везаних за шенгенску сарадњу. Дакле, Норвешка и Исланд, као државе које су део Шенгенске зоне, а нису чланице Европске уније, *de facto* доприносе развоју сарадње, иако *de iure* не учествују у доношењу одлука.³⁰⁴

2.3.2. Специфичан положај Швајцарске конфедерације

Швајцарска конфедерација се налази у самом срцу старог континента и већ се вековима, на међународном плану, декларише као неутрална држава. Будући да се граничи са Француском, Немачком, Аустријом

301 Ј. Ђеранић, стр. 111–112.

302 Ова одредба односи се на одлуке и декларације Извршног комитета донете након закључења споразума о сарадњи. Одлуке и декларације донете пре тога део су правне тековине Шенгена и примењују се између потписница споразума о сарадњи (члан 1).

303 К. Pollet, стр. 155.

304 F. Dehousse, D. Sifflet, стр. 3.

и Италијом, а није чланица Европске уније, Швајцарска је дуго представљала „црну рупу“ на мапи зоне без граница. С обзиром на њен географски положај, учешће Швајцарске у Шенгенској зони олакшава слободно кретање и омогућава квалитетнију сарадњу између ова два ентитета (Европске уније и Швајцарске конфедерације).

Преговори између Европске уније и Швајцарске конфедерације о њеном уласку у Шенгенску зону, започети су 2001, а окончани 2004. године. Дана 16. октобра 2004. Швајцарски парламент је ратификовао Шенгенски споразум као билатерални споразум, у оквиру кога су све земље Шенгенске зоне једна, а конфедерација друга страна уговорница. На референдуму одржаном у јуну 2005,³⁰⁵ швајцарски грађани су већином гласова подржали Уговор о учешћу Швајцарке у Шенгенском и Даблинском споразуму.³⁰⁶ Поводом проширења Шенгенске зоне на девет нових држава чланица швајцарски грађани су се, такође, позитивно изјаснили на референдуму, одржаном у септембру 2005. године. Међутим, предвиђено је да Швајцарска има право да се позове на заштитну клаузулу и за држављане девет нових држава чланица уведе одређена ограничења на тржишту рада све до 2014. године.

Двадесет седам министара спољних послова Европске уније је, 28. јануара 2008. ратификовало Споразум на основу кога Швајцарска постаје чланица Шенгенске зоне. Овај споразум је ступио на снагу 1. марта 2008. Да би постала део Шенгенске зоне, Швајцарска је морала да прође кроз фазу оцене (евалуације, вредновања). У оквиру поступка оцене, спроведене су различите врсте провера приликом којих је Швајцарска конфедерација доказала да је способна да примењује одредбе Шенгенског споразума (да интегрише Шенгенски информациони систем, поштује европско законодавство у области заштите приватности података и доделе виза, обезбеди швајцарске аеродроме и развија полицијску сарадњу). Екипе експерата из Европске уније су током 2008. проверавале стање у Швајцарској, а на основу њихових извештаја Европска унија је донела коначну одлуку о уласку Швајцарске у Шенгенску зону.³⁰⁷

Дана 12. децембра 2008, Швајцарска је постала 25. држава чланица Шенгенске зоне. Иако није чланица Европске уније, Швајцарска је, поред Норвешке и Исланда, постала чланица тзв. ексклузивног шенгенског клуба. Као и ове две скандинавске земље, Швајцарска учествује у раду Мешовитог комитета и на тај начин, индиректним путем, утиче на доношење одлука у оквиру шенгенске сарадње.

305 Детаљније на интернет адреси: http://www.cfo-news.com/La-Suisse-devrait-rejoindre-l-espace-Schengen_a111.html, 15. август 2010. године.

306 Швајцарски грађани су са 54,8 одсто одобрили улазак Швајцарске у Шенгенску зону.

307 Детаљније на интернет адреси: http://info.rsr.ch/fr/news/La_Suisse_est_entree_dans_l_espace_Schengen.html?siteSect=2010&sid=10083695&cKey=1229106927000, 15. август 2010. године.

2.3.3. Специфичан положај Кнежевине Лихтенштајн

Након што се Кнежевина Лихтенштајн изјаснила за приступање Шенгенској зони, 28. фебруара 2008. потписан је билатерални споразум о сарадњи. У оквиру овог билатералног споразума, једна уговорна страна је Кнежевина Лихтенштајн, а друга све државе чланице Шенгенске зоне. Да би постала пуноправна чланица тзв. шенгенске породице, ова земља је, као и Швајцарска, морала да испуни одређене услове.

Првобитно је било предвиђено да Лихтенштајн постане чланица шенгенске зоне 1. новембра 2009, али је улазак одложен. Све док Кнежевина Лихтенштајн не постане чланица Шенгенске зоне, границе Лихтенштајна са Швајцарском и Аустријом се сматрају спољним границама Шенгенске зоне.

Иначе, Лихтенштајн има отворене границе са Швајцарском још од 1923. године. Међутим, када је Швајцарска ушла у Шенгенску зону, 12. децембра 2008, граница између Швајцарске и Лихтенштајна је постала спољна граница Шенгенске зоне, на којој се мора вршити контрола.

Питање контроле границе између Лихтенштајна и Швајцарске регулисано је унутрашњим споразумом. На основу овог споразума, уместо класичног типа контроле на граничним прелазима, сви путеви из Кнежевине према Швајцарској само су предмет видео-надзора, чиме се омогућава да граница остане отворена.³⁰⁸

3. ПРОШИРЕЊЕ ШЕНГЕНСКЕ ЗОНЕ НА ДРЖАВЕ ЦЕНТРАЛНЕ И ИСТОЧНЕ ЕВРОПЕ

Дана 21. децембра 2007, три и по године након уласка у Европску унију, девет држава (Пољска, Чешка, Словачка, Мађарска, Словенија, Естонија, Летонија, Литванија и Малта) постале су чланице Шенгенске зоне. Међутим, Кипар, који је такође 1. маја 2004. ушао у Европску унију, као и Румунија и Бугарска које су приступиле Унији 1. јануара 2007, и даље нису пуноправне чланице Шенгенске зоне.

Од 21. децембра 2007, грађани ових девет земаља могу без пасоша да путују кроз све државе обухваћене Шенгенским споразумом. Одлука о укидању граница и царина примењује се од 21. децембра 2007. на свим копненим и воденим прелазима, осим аеродрома где је царинска контрола задржана све до 30. марта 2008. године.

И док су ове (данас више и не толико нове) државе чланице славиле улазак у Шенгенску зону, тзв. старије државе чланице упозоравале

308 Детаљније на интернет адреси: <http://www.liechtenstein.li/en/fl-portal-aktuell?newsid=16565>, 15. август 2010. године.

су на то да преурађено уклањање граница може довести до смањења степена безбедности у Европској унији. Од самог почетка преговора о приступању земаља Централне и Источне Европе Европској унији, старије државе чланице су се прибојавале последица њиховог уласка. Најчешће је помињана опасност од нарушавања конкуренције унутар заједничког тржишта, коју би могла да изазове појава робе пореклом из земаља у којима се производи по нижој цени, затим могућност премештања седишта предузећа, пад социјалног стандарда и др. Међутим, од 2007, када су тзв. нове државе чланице постале део Шенгенске зоне, старије државе чланице највише су се плашиле развоја транснационалног криминала и илегалних миграција са Истока, које би могле да угрозе безбедност становништва Уније.³⁰⁹

У оквиру анализе проширења Шенгенске зоне, најпре ће бити испитан специфичан положај нових држава чланица Европске уније у оквиру Шенгенске зоне, а након тога утицај уклањања контроле на заједничким границама са новим државама чланицама, на безбедност Европске уније.

3.1. Положај држава Централне и Источне Европе у Шенгенској зони

Све до ступања на снагу Уговора из Амстердама, шенгенска сарадња није била саставни део правних тековина Европске уније. Стога је приступање Шенгенској зони било питање слободног избора сваке државе чланице Европске уније. Уједињено Краљевство и Ирска, на пример, до данас нису потписале Споразум и Конвенцију из Шенгена и само су делимично укључене у сарадњу. Међутим, од тренутка када су тековине Шенгена укључене у правни поредак Европске уније, учешће у шенгенској сарадњи више не зависи од појединачне одлуке државе чланице, већ представља обавезу сваке нове земље која приступа Унији. Будући да су тековине Шенгена део правних тековина Европске уније, свака држава кандидат за улазак у Европску унију дужна је да прихвати и унесе у своје унутрашње законодавство одредбе тековина Шенгена. Иначе, тековине Шенгена су по први пут биле саставни део преговора о проширењу, када су за улазак у Европску унију захтев поднеле земље Централне и Источне Европе.

Упркос принципу да се тековине Шенгена у потпуности примењују у свим државама у тренутку њиховог уласка у Европску унију, 1. маја 2004, земље Централне и Источне Европе нису постале пуноправне чланице Шенгенске зоне. Наиме, Комисија и Савет министара су још 2001. усвојили

309 A. Barthelemy, M. Optiz, „L'espace Schengen et son dernier élargissement“, *www.facultedroit.u-strasbg.fr*, 7. фебруар 2010. године.

заједнички став о начинима спровођења тековина Шенгена у новим државама чланицама. Предвиђено је да државе Централне и Источне Европе неће одмах, по уласку у Европску унију, постати део Шенгенске зоне. Приступање Шенгенској зони одиграће се постепено, у две етапе, а нове државе чланице ће постати пуноправне чланице шенгенске зоне тек када комисија експерата утврди да су ове државе чланице испуниле све неопходне услове.

У оквиру анализе положаја земаља Централне и Источне Европе у Шенгенској зони, најпре ће бити испитан начин приступања ових земаља шенгенској зони (који се одиграо у две фазе, етапе). Затим ће бити представљен Шенгенски информациони систем који представља кључни инструмент за функционисање шенгенске сарадње. А на крају ће, укратко, бити размотрен систем евалуације (вредновања) на основу кога се оцењује да ли држава кандидат испуњава услове за улазак у Шенгенску зону.

3.1.1. Приступање Шенгенској зони у две етапе

Када су 2004. Пољска, Чешка, Словачка, Мађарска, Словенија, Естонија, Летонија, Литванија, Кипар и Малта ушле у Европску унију, направљен је преседан у смислу да ове државе нису аутоматски постале пуноправне чланице Шенгенске зоне. Одлучено да се проширење Шенгенске зоне одигра у две етапе. Стога су и тековине Шенгена подељене на две групе мера:

- одредбе које се примењују од дана приступања десет нових држава чланица Европској унији (мере 1. категорије);
- одредбе које ће почети да се примењују касније, у моменту укидања контроле на унутрашњим границама (мере 2. категорије).

Мере 1. категорије примењују се у новим државама чланицама од самог уласка у Европску унију, а мере 2. категорије тек након испуњења одређених услова. Као илустрација ове праксе, може се навести пример везан за визни режим. У новим државама чланицама, важила је иста листа земаља чијим држављанима је била потребна виза за улазак у Европску унију, као и у старијим државама Шенгенске зоне, с тим што нове државе нису имале могућност да издају шенгенске визе које би важиле на целокупној територији Шенгена. Исто тако, нове државе чланице су појачале контролу на спољним границама (нпр. граници између Пољске и Украјине), али контрола на унутрашњим границама (нпр. између Немачке и Пољске) није још била измењена.³¹⁰

310 R. Genson, W. De Rijt, „Décembre 2007- un élargissement de l'espace Schengen sans précédent“, *Revue du Marché commun et de l'Union européenne*, 513/2007, стр. 655.

Одлагањем уклањања контроле са унутрашњих граница, потпуна примена тековина Шенгена условљена је ефикасношћу компензаторских мера. Дакле, велики број мера у области слободе кретања лица ступио је на снагу, а да првобитни циљ ове сарадње, слободно кретање лица у простору без унутрашњих граница, није био остварен.

Одлуком да нове државе чланице уласком у Европску унију не постану аутоматски и пуноправне чланице Шенгенске зоне, већ да јој приступе постепено, у две фазе, прекинута је условна и реципрочна веза која је првобитно успостављена између слободног кретања лица и тзв. компензаторских мера безбедности.³¹¹ Компензаторске мере, неопходне за успостављање слободног кретања лица, односе се на појачање контроле на спољним границама, хармонизацију поступака за издавање виза и азила, полицијску сарадњу и увођење Информативног система Шенгена. Иначе, још Конвенцијом о примени Шенгенског споразума о постепеном укидању контрола на заједничким границама успостављено је правило да нема укидања контрола на унутрашњим границама без ефикасних компензаторних мера, и обратно, да је циљ увођења компензаторских мера уклањање контрола са заједничких граница.

У Заједничком ставу Комисије и Савета прецизирано је да би, у принципу, тековине Шенгена требало да се примењују од тренутка приступања једне државе Европској унији и да се свако одлагање примене одређених мера за дан укидања ефективне контроле на границама сматра изузетком. Дакле, само је изузетно дозвољено да пакет мера може ступити на снагу пре конкретизације иницијалног и главног циља шенгенске сарадње – слободног кретања лица.³¹²

3.1.2. Информативни систем Шенгена

За разлику од претходних ширења Шенгенске зоне, последње проширење није било условљено само могућностима нових држава да примењују све компензаторске мере, већ и капацитетом Шенгенског информационог система да прихвати податке нове групе држава.

Већ крајем деведесетих година постало је извесно да ће Шенгенски информациони систем ускоро достићи своје границе и да ће свако ново ширење Шенгенске зоне захтевати озбиљнију реформу система. Стога су се државе учеснице шенгенске сарадње одлучиле за развој и инсталацију тзв. Шенгенског информационог система 2. генерације, који је већег капацитета (може да прихвати податке већег броја држава) и прилагођен је новом типу информација (нпр. биометријска документа).

311 A. Barthelemy, M. Optiz, стр. 5 и даље.

312 R. Genson, W. De Rijt.

Предвиђено је да Шенгенски информациони систем 2. генерације буде оперативан крајем 2007. године. Иако је законски део посла завршен у року, са техничким делом се каснило. Кашњење је потврђено већ 2006, тако да је уклањање контрола са унутрашњих граница са новим државама чланицама требало да буде одложено.³¹³

Међутим, децембра 2006. Савет је донео одлуку да се изврше неопходне измене на постојећем систему и да се Шенгенски информациони систем Шенгена 1. генерације трансформише у „SIOne4ALL“ који може да прихвати податке нових чланица. Све државе чланице које су ушле у Европску унију 2004. године (са изузетком Кипра) изразиле су жељу да се прикључе на „SIOne4ALL“ како би њихови држављани, као европски грађани, што пре, добили више слободе.³¹⁴

Последња фаза успостављања „SIOne4ALL“ успешно је окончана 31. августа 2007, као што је и било предвиђено. Захваљујући систему „SIOne4ALL“, поштован је политички договор постигнут новембра 2004, тако да је у другој половини септембра могла да отпочне друга серија оцене, тј. вредновања испуњености услова (евалуација).

3.1.3. Оцена испуњености услова за улазак у Шенгенску зону

Приликом приступања земаља Централне и Источне Европе Европској унији, одлучено је да ће се ове државе постепено укључивати у шенгенску зону. У светлу тога, предвиђене су две категорије мера. Мере 1. категорије примењују се аутоматски, самим уласком државе у Европску унију, без икакве претходне провере. Међутим, да би мере 2. категорије ступиле на снагу, неопходно је проверити спремност (извршити вредновање, тј. евалуацију) нових држава чланица да спроводе тековине Шенгена. Као и старије чланице Шенгена, нове државе чланице морају, пре отварања унутрашњих граница, испунити све претходне правне, организационе, оперативне, практичне и техничке услове.³¹⁵ Посебне Комисије, састављене од експерата из држава чланица Шенгена, проверавају испуњеност услова, посебно ефикасност контроле спољних

313 Приликом реализације информатичких програма великих обима, постоји ризик да, када је питању технички део посла, дође до пробијања рокова. Тако је, због ступања на снагу Шенгенског информационог система 1. генерације, отварање шенгенске зоне одложено за март 1995, тачније две године касније у односу на првобитни план. Међутим, 2006, имајући на уму политичко залагање Европског савета из 2004. и огроман труд који су уложиле нове државе чланице како би сви услови били испуњени пре краја 2007. године. Савету је било тешко да одложи уклањање контрола са граница само зато што информатички систем није био завршен у предвиђеном року.

314 R. Genson, W. De Rijt, стр. 657 и даље.

315 *Ibid.*, стр. 656.

граница (копнених, водених, ваздушних) и примену Шенгенског информационог система. Тек када су сви услови испуњени, Савет министара одлучује о датуму уклањања контроле са унутрашњих граница и примени мера 2. категорије.

Концепт прогресивног учешћа у Шенгенској зони, поделио је европску стручну јавност.³¹⁶ Један део осуђивао је прекидање условне и реципрочне везе између компензаторских мера и уклањања контроле са унутрашњих граница, док су други тврдили да ово приступање у две фазе не би требало посматрати као дискриминацију нових држава чланица, подсећајући на то да је сличан механизам предвиђен још Конвенцијом из 1990. године.

Наиме, када је 1995. седам држава почело да примењује одредбе из Конвенције, формиран је Надзорни комитет. Задатак овог комитета био је да, у почетној фази, прати примену ових мера, идентификује, анализира и решава техничке проблеме и предузима, уколико је потребно, мере са циљем ефикасније примене Конвенције. Такође, приликом сваког наредног ширења Шенгенске зоне, 1997/1998. (Аустрија и Италија), 2000. (Грчка) и 2001. (Данска, Финска, Шведска, као и Исланд и Норвешка), оцењивана је способност нових држава чланица да правилно примењују тековине Шенгена. Тек након позитивне оцене уклањане су контроле са унутрашњих граница.

Будући да су се државе сложиле да успоставе заједничку зону, са заједничким границама, није довољно да развијају само заједничке стандарде, већ морају заједнички проверити да ли заслужују узајамно поверење.³¹⁷ Стога је уведен поступак оцене (евалуације, вредновања) и експерти из свих земаља чланица Шенгена оцењују спремност одређене државе да, на одговарајући начин, примењује тековине Шенгена. Уколико је потребно, ови експерти предлажу одређене измене и допуне које би држава требало да предузме.

У периоду између 2004. и 2007, све компензаторске мере унесене су у унутрашње правне системе нових држава чланица и оцењена њихова способност да ове мере примењују благовремено и на одговарајући и ефикасан начин. Поступак вредновања је завршен у октобру 2007. године.³¹⁸ У оквиру овог поступка, експерти су проверавали седам различитих домена и сваки је посебно оцењиван: копнене границе, морске и ваздушне границе, услови издавања виза, полицијска сарадња у зони

316 *Ibid.*, стр. 657.

317 *Ibid.*

318 Поступак вредновања је трајао доста дуго, од 2005. до 2007. године. С једне стране, иста екипа експерата је истовремено радила у десет држава, а с друге стране, вредновање примене Шенгенског информационог система није могло да се изврши пре него што се те земље прикључе на централни систем.

унутрашњих граница, заштита података и Шенгенски информациони систем. Завршни извештаји експерата урађени су у октобру и предати на политички ниво.

У новембру 2007, Савет је закључио да су неопходни услови испуњени и да се може укинути контрола лица на унутрашњим границама са новим државама чланицама. Тако је Шенгенска зона дефинитивно проширена на нових девет држава. Дана 21. децембра 2007. укинуте су контроле када је у питању друмски и водени саобраћај. Уклањање контрола у случају ваздушног саобраћаја, морало је да сачека 30. март 2008, тј. датум преласка са зимског на летњи ред летења.

Иначе, Кипар, Румунија и Бугарска и даље нису део Шенгенске зоне. Ове три државе чланице Европске уније би требало да се укључе у Шенгенску зону у току 2011. године. Очекује се да ће до тада бити укинуте све провизорне мере у области слободног кретања, наметнуте овим државама чланицама, нарочито оне које се тичу забране рада грађана нових држава чланица на територији старих држава чланица.

Најновија чланица Шенгенске зоне је Швајцарска конфедерација. Ова земља је 2004. потписала споразум о приступању шенгенској сарадњи и 2007. поднела захтев да се укључи у „SISone4ALL“. Дана 12. децембра 2008. Швајцарска је постала чланица Шенгенске зоне.

Веома је важно нагласити да се оцена (вредновање) правилне примене правне тековине Шенгена наставља, тј. континуирано се обавља и у старим државама чланицама.

Успостављајући слободу кретања лица у простору који заузима већи део континента, државе чланице шенгенске сарадње оствариле су једну амбицију од историјског значаја за европске грађане, амбицију о којој, пре само двадесетак година, тешко да је могло и да се говори.

3.2. Питање безбедности у оквиру Шенгенске зоне

Иако је проширење Шенгенске зоне 2007/2008. протекло у слављеничкој атмосфери, приступање девет нових земаља имало је и другу страну медаље. Старије државе чланице Шенгенске зоне бринуле су да се, уклањањем контроле на границама са земљама Централне и Источне Европе, смањује степен безбедности унутар Европске уније.³¹⁹

319 Нпр. у Немачкој је сама полиција допринела ширењу страха од потенцијалне опасности из правца Источне Европе. Они су већ 2001. почели да упозоравају на смањење степена безбедности услед укидања контрола на источним границама државе, наводећи као аргументе да је управо у пограничним зонама дошло до пораста проституције, рада на црно и имовинских и телесних деликата. Чињеница је да је у пограничним зонама порасла стопа криминала. Међутим, поставља се питање да

Последњих година, европски политичари веома често и радо истичу повезаност питања слобода са питањем безбедности у Унији. С тим у вези, проширење слобода европских грађана условљавају повећањем степена безбедности. У прилог томе говори и изјава немачког министра унутрашњих послова, поводом проширења Шенгенске зоне, да ће бити више слободе уколико безбедност буде повећана на адекватан начин.³²⁰

И док се у политичким круговима, слобода и безбедност све чешће доводе у везу, у доктрини се ова врста условљености оштро оспорава. Поједини аутори истичу да је у мноштву секундарних циљева изгубљен првобитни циљ шенгенске сарадње, а то је слобода кретања лица.³²¹ Наиме, слободу кретања лица не би требало условљавати повећањем степена безбедности. Неспорно је да је полицијска сарадња на транс-националном нивоу неопходна, али укидање контроле на заједничким границама не би требало доводити у везу са полицијском сарадњом. Сарадња између држава чланица Европске уније у областима које се сматрају компензаторским мерама (као што је полицијска сарадња), постојала би и да није дошло до укидања контрола на заједничким границама. Дакле, ове две теме, укидање контроле на заједничким границама држава чланица и полицијску сарадњу, требало би посматрати независно једну од друге.³²²

Занимљиво је да се за Уговор из Прума, који се односи искључиво на оно што се подразумева под компензаторским мерама тековина Шенгена, често употребљава и назив Шенген III.³²³ Циљ овог уговора је ефикаснија борба против тероризма, пограничног криминала и илегалне имиграције. Упркос чињеници да се Уговором из Прума не помиње слобода кретања лица, овај уговор се доводи у блиску везу са шенгенском сарадњом. Сматра се да Уговор из Прума, на неки начин, потпада под шенгенску сарадњу и сходно томе назива се Шенген III. Овакав назив Уговора из Прума директно је повезан, тј. последица је тенденције да се Шенген поистовећује са проблемом безбедности, чему се већи део доктрине противи, истичући да је основни циљ шенгенске сарадње слобода кретања лица.³²⁴

Међутим, временом је аспект безбедности у оквиру шенгенске сарадње превагнуо над свим осталим циљевима. Штавише, Шенген је постао

ли се повећање броја кривичних дела може законски довести у везу са уклањањем контрола са граница.

320 B. R. Genson, W. De Rijt, стр. 657.

321 *Ibid.*

322 *Ibid.*

323 В. Поглавље II, В. Сарадња у области слободе кретања лица – шенгенска сарадња, 4. Перспективе шенгенске сарадње – Уговор из Прума.

324 R. Zaiotti, „La propagation de la sécurité: l'Europe et la schengenisation de la Politique de voisinage“, *Cultures & Conflicts*, 66/2007, стр. 61–76.

синоним за безбедност у Европској унији, што је потпуно супротно првобитним циљевима шенгенске сарадње. Стога поједини аутори истичу да је и европска суседска политика „шенгенизована“.³²⁵

Дакле, иако се на званичном нивоу често доводе у везу уклањање контрола са граница и угрожавање безбедности Уније, чини се да проширење Шенгенске зоне не ствара нове, већ само чини видљивим проблеме својствене Европи, њеној географији и њеном становништву.³²⁶ Међутим, када је реч о неком наредном проширењу Шенгенске зоне, већина аутора, међу којима су и они који, у начелу, подржавају ширење Шенгенске зоне, упозоравају на појаву новог таласа незадовољства због могућег смањења степена безбедности у оквиру Европске уније. Неспорно је да девет нових држава чланица, које су приступиле Шенгенској зони, веома успешно примењује онај део правне тековине Европске уније који се тиче правосуђа и унутрашње безбедности. Ипак, у политичким круговима, се све чешће могу чути упозорења да ће, шесто по реду проширење Шенгенске зоне, изазвати додатне проблеме у погледу безбедности.³²⁷

4. ПЕРСПЕКТИВЕ ШЕНГЕНСКЕ САРАДЊЕ – УГОВОР ИЗ ПРУМА

Први међународни уговор у немачком градићу Прум потписан је још давне 855. године. Овим уговором су, после смрти Лотара Првог, унука Карла Великог, његови поседи расподељени између његових синова. Мапа старог континента је испрекрајана, а границе између држава измењене.³²⁸ Више од хиљаду година касније, у Пруму је склопљен још један међународни уговор, којим се, истина, не мења мапа Европске уније, али који свакако доприноси да границе између држава чланица постану занемарљиве.

Пет земаља оснивача Шенгенске сарадње је, 27. маја 2005, двадесет година након усвајања Споразума из Шенгена, у немачком граду Прум (недалеко од луксембуршког града Шенген) потписало нови уговор. Немачкој, Француској, Холандији, Белгији и Луксембургу придружиле су се Шпанија и Аустрија. Уговором из Прума предвиђено је унапређење сарадње између држава у појединим областима које су већ обухваћене шенгенском сарадњом.

325 *Ibid.*

326 S. Nies, „Schengen' et le 5e élargissement de l'Union européenne : mythes et réalité“, *Regard sur l'Est*, 3/2004.

327 S. Nies, „L'élargissement de l'espace Schengen et l'Europe des libertés“, *Le Figaro*, 24 décembre 2007, стр. 5.

328 N. Quillet, „Le traité de Prum relatif à l'approfondissement de la coopération transfrontalière“, *Revue du Marché commun de l'Union européenne*, 513/2007, стр. 660.

Уговор из Прума је класичан међународни уговор. Занимљиво је да је исто тако, сада већ давне 1985, и сама шенгенска сарадња започета изван оквира Уније и независно од Оснивачких уговора. Споразум из Шенгена закључен је ван институционалног оквира Уговора, и то из два разлога. С једне стране, правне основе за сарадњу држава чланица у области слободе кретања лица, предвиђене Оснивачким уговорима, биле су недовољне, а с друге стране британска влада је изузетно рестриктивно тумачила слободу кретања лица. Дакле, државе које су, у то време, прижељкивале успостављање тешње сарадње у области кретања лица, биле су принуђене да прибегну правним средствима независним од комунитарног правног система и Оснивачких уговора.

Иако је шенгенска сарадња започета изван институционалног оквира Оснивачких уговора, тековине Шенгена су, Уговором из Амстердама, укључене у правни поредак Европске уније. Дакле, од ступања на снагу Уговора из Амстердама, земље чланице шенгенске зоне међусобну сарадњу, у областима које спадају у тековине Шенгена, могу да унапређују користећи правни оквир и инструменте Европске уније. Управо због тога није уобичајено да ове земље посежу за механизмима међународног јавног права. Стога се поставља следеће питање: „Зашто су се ове земље одлучиле да своје циљеве реализују путем међународног уговора?“ Кључни разлог за прибегавање међународном уговору био је отпор појединих држава чланица да учествују у размени података каква је предвиђена Уговором из Прума.³²⁹

Будући да се Уговор из Прума односи на један аспект шенгенске сарадње, овај уговор је познат и под називом Шенген III. Један део доктрине оштро се противи овом називу и уопште концепту условљавања слободе кретања лица повећањем степена безбедности у Европској унији.³³⁰ Чињеница је да је основни циљ шенгенске сарадње успостављање тзв. Европе без граница. У том смислу повећање степена безбедности представља само једну од компензаторских мера у служби поменутог циља.³³¹ Упркос оваквом ставу једног дела доктрине, а услед блискости материје и све присутније тенденције да се повезују питања слобода и безбедности, у оквиру представљања тзв. шенгенске лабораторије, за крај ће бити анализиран и Уговор из Прума. Реч је о веома значајном правном акту, како у погледу саме садржине, тако и у погледу правне технике која је коришћена приликом успостављања сарадње предвиђене овим уговором. Из тих разлога, Уговору из Прума, посвећена је посебна пажња.

Са циљем свеобухватног сагледавања положаја једног међународноправног акта у европском пејзажу, најпре ће бити испитана садржина

329 *Ibid.*

330 R. Zaiotti; S. Nies (2004).

331 В. Поглавље II, В. Сарадња у области слободе кретања лица – шенгенска сарадња, 3.2. Питање безбедности у оквиру Шенгенске зоне.

Уговора из Прума, а затим последице и правни положај овог уговора у оквиру Европске уније. На крају ће бити размотрено питање које је, заправо, један од основних мотива анализе Уговора из Прума на овом месту. Да ли би концепт који је примењен у случају Уговора из Прума (склапање међународног уговора између уже групације држава којима би се касније придружиле и остале државе чланице Европске уније) требало да представља модел за функционисање проширене Европске уније у будућности?

4.1. Садржина Уговора из Прума

Уговор из Прума настао је као резултат преговора између држава Бенелукса, Аустрије и Немачке. Без обзира на то што су у прво време одбијале да се укључе у преговоре, Француска и Шпанија су га, такође, благовремено потписале. Уговор је склопљен у намери да се унапреди прекогранична сарадња у Европи и тиме олакша борба против тероризма, прекограничног криминала и илегалних имиграција. Предвиђени су нови начини размене података између држава потписница, нове врсте података, као и нови облици сарадње. Будући да у Европској унији до сада није склопљен ниједан уговор сличне садржине, за Уговор из Прума често се каже да представља пионирски уговор.³³²

У оквиру анализе садржине Уговора из Прума, најпре ће бити представљени нови начини за унапређење сарадње између земаља, предложени овим уговором. Захваљујући новим решењима, Уговор из Прума представља велики напредак, у оперативном смислу, у борби против тероризма, прекограничног криминала и илегалних имиграција. Након тога, биће размотрена и одређена правна ограничења која су садржана у самом уговору (право на заштиту личних података и поштовање суверенитета држава учесница).

4.1.1. Новине предвиђене Уговором из Прума

Иако садржи одредбе које су биле у надлежности некадашњег 1. стуба ЕУ (борба против илегалне имиграције, помоћ приликом репатријације странаца, увођење функције саветника за лажна документа), Уговор из Прума је, пре свега, сматран инструментом некадашњег 3. стуба ЕУ. Ради унапређења сарадње између држава чланица, Уговором из Прума предвиђени су нови начини за побољшање размене информација и унапређење прекограничне полицијске сарадње.

³³² B. F. Dehousse, D. Sifflet, стр. 6.

4.1.1.1. Размена информација између држава чланица

Побољшање размене информација представља један од кључних елемената у борби против прекограничног криминала, илегалне имиграције и тероризма. Уговор из Прума залаже се, на првом месту, за примену принципа доступности информација. Приликом спровођења овог принципа, требало би се ослањати на средстава која већ постоје у Европској унији. У расположива средства спадају нпр. оквирни закони о поједностављењу размене информација између репресивних центара држава чланица, нарочито када је реч о тешким кривичним делима (у које спадају и терористички акти).

Нови начини за унапређење размене информација између држава чланица, уведени Уговором из Прума, односе се на узајамну размену три врсте података: ДНК података, података о отисцима прстију и података који се тичу моторних возила. Уговором није предвиђено постојање централизоване базе података, већ само узајамна размена података између заинтересованих држава чланица. Размена је директна и аутоматизована између националног центра за размену информација једне државе и центра друге државе чије се информације траже. Сви добијени подаци могу, зависно од околности конкретног случаја и националног законодавства, да се користе у кривичним поступцима.³³³

Уговором из Прума је, такође, предвиђена и размена личних и неличних података између држава чланица у вези са организацијом великих догађаја који имају прекограничну димензију (спортски, економски, политички догађаји, као што је нпр. Европски савет).³³⁴

Треће поглавље уговора посвећено је тероризму. Са циљем заштите од терористичких напада, предвиђена је размена информација о особама за које се, на основу посебних околности, претпоставља да ће извршити акте који се сматрају кривичним делима. Осим преноса личних података особа осумњичених за извршење терористичких напада, предвиђен је и пренос података везаних за терористичку групу или терористичке активности. Преносити се могу име, датум и место рођења, и сл. Оно што је од кључне важности је да се пренос може вршити и без претходног захтева.³³⁵

4.1.1.2. Прекогранична полицијска сарадња

Осим мера о побољшању размене информација између држава чланица, Уговор из Прума садржи и одредбе о унапређењу прекограничне

333 *Ibid.*, стр. 7.

334 *Ibid.*

335 *Ibid.*

сарадње. Уговором је предвиђено формирање заједничких јединица које би чинили полицајци из различитих држава чланица. На основу Уговора из Прума ове полицијске јединице могу предузимати заједничке активности на целокупној државној територији земаља потписница уговора, док се на основу важећих прописа, постојање и активности заједничких јединица односе искључиво на пограничну зону. Дакле, предлог да заједничке полицијске јединице интервенишу на целокупној територији држава уговорница представља велики помак, тј. сматра се значајним напретком у области полицијске сарадње држава чланица.³³⁶

Једна од највећих новина које садржи Уговор из Прума је да полицијске јединице једне државе, у хитним случајевима и под одређеним условима, могу прећи границу и без претходног одобрења државе на чију територију улазе. Циљ је да се, у најкраћем могућем року, помогне лицима чији су живот или интегритет у опасности.³³⁷

Уговором из Прума предвиђена је заједничка интервенција националних служби више држава са циљем одржања јавног реда и превенције криминалитета. Постоји неколико облика заједничких активности. Састоје се у заједничким извиђањима и учешћу службеника једне државе потписнице уговора у интервенцијама које предузима друга држава потписница.

Што се тиче борбе против илегалне миграције, Уговор из Прума садржи веома занимљиву новину. Уговором је предвиђена потпуно нова функција, тзв. саветник за лажна документа. Реч је о специјално обученим државним службеницима из различитих држава чланица који, по потреби, одлазе у земље порекла или транзита илегалне имиграције. Задатак им је да обучавају дипломатске и конзуларне представнике земаља потписница, лица запослена у службама које врше превоз, као и јединице полиције задужене за контролу граница.³³⁸ Овај уговор садржи и одредбе о помоћи приликом репатријације странаца. Иако је ова врста помоћи предвиђена и одлуком Савета,³³⁹ на основу одредаба Уговора из Прума репатријација би требало да буде ефикаснија.

4.1.2. Правна ограничења предвиђена Уговором из Прума

Уговором из Прума предвиђено је унапређење полицијске и правосудне сарадње у кривичним стварима између држава чланица. Иако представља велики напредак у оперативном смислу, унапређење сарадње у овим областима, правно је ограничено. С једне стране ограничено је

336 N. Quillet, стр. 661.

337 *Ibid.*

338 *Ibid.*

339 Décision du Conseil 2004/ 573/ CE (JOUE 2004, L 261).

поштовањем основних људских права (право на заштиту личних података, право на заштиту приватног живота), а с друге стране, поштовањем суверенитета држава учесница.

4.1.2.1. Право на зашћићу личних йодаћака

Интензивирање размене података између држава потписница, предвиђено Уговором из Прума, отвара питање заштите личних података појединаца. Преношење и пријем личних података уређени су националним законодавством, укључујући и правила о правној помоћи. Будући да систем узајамне помоћи у кривичним стварима дозвољава употребу осетљивих података, свака земља је морала, пре приступања Европској унији, у свом унутрашњем законодавству да обезбеди одговарајући ниво заштите података. Управо захваљујући гаранцијама на националном нивоу, може се, без опасности од кршења основних људских права, одвијати преношење личних података из једне државе у другу.³⁴⁰

Дакле, на основу Уговора из Прума државе потписнице су обавезне да, пре него што отпочну размену података са другим земљама, обезбеде у свом унутрашњем законодавству минимални ниво заштите личних података.³⁴¹

Уговор из Прума подсећа на основне принципе у области заштите информација као што су сам циљ обраде података, тачност и ажурност података, успостављање информатичке безбедности итд. Аутоматска обрада података може се спроводити само за јасно одређене и легитимне циљеве, а подаци морају бити у складу са циљевима за које се траже (не смеју превазилазити потребе циљева).³⁴²

4.1.2.2. Пошћовање суверенићейа држава учесница

Осим заштите приватног живота и личних података, Уговор из Прума садржи и правна ограничења која се односе на суверенитет држава потписница. Наиме, стварање заједничких јединица и коришћење службеног оружја од стране полиције стране земље отвара питање сагласности Уговора из Прума са блоком уставних вредности које су, мање или више, заједничке за све земље потписнице овог уговора.³⁴³

340 F. Dehousse, D. Sifflet, стр. 8.

341 Члан 34. Уговора из Прума позива се на Конвенцију Савета Европе од 28. јануара 1981, на њен додатни протокол од 8. новембра 2001. и препоруку бр. 15 Комитета министара Савета Европе државама чланицама која се тиче употребе личних података у области полицијске сарадње.

342 B. N. Quillet, стр. 662.

343 *Ibid.*

Могућност да се јединицама стране државе повере прерогативе јавне власти на националној територији друге државе мора бити строго ограничена. Тако је у Француској, на пример, приликом оцене предлога закона којим се ауторизује ратификација Уговора из Прума, Државни савет проценио да овај уговор не отвара питање уставности.³⁴⁴ У објашњењу је прецизирано да је уговором, у складу са француском судском праксом у тој области, искључена могућност да полицајци једне стране државе предузимају мере корективне природе на националној територији друге државе. Такав тип мера могу предузимати само формације националне власти на властитој територији. На основу Уговора из Прума страни полицајци могу извршавати овлашћења јавних власти само под комадом и у присуству функционера државе на чијој се територији налазе (државе пријема).³⁴⁵ Ови услови (везани за овлашћења која се могу поверити страним полицајцима) у складу су са француским уставним принципима о суверенитету.

И у осталим државама, као у Француској, загарантовано је поштовање суверенитета држава чланица тако што је ограничена могућност да се јединицама стране државе повере прерогативе јавне власти на националној територији друге државе. Дакле, полицајци једне стране државе не смеју предузимати мере корективне природе на националној територији друге државе, а овлашћења јавних власти могу вршити само под командом и у присуству функционера државе на чијој се територији налазе. Захваљујући овим ограничењима, примена мера садржаних у Уговору из Прума ни на који начин не угрожава сувереност држава потписница.³⁴⁶

4.2. Последице и њравни положај Уговора из Прума

У овом тренутку, Европска унија има двадесет седам држава чланица. Имајући у виду хетерогеност држава у њеном саставу, доношење одлука веома је отежано. Уговором из Прума, још једном је потврђено да је концепт, примењен и у случају шенгенске сарадње, веома ефикасан. Наиме, неколицина држава чланица које желе да продубе интеграције у одређеној области, сарадњу заснива изван оквира Оснивачких уговора. Потписивањем међународног уговора, ове државе отпочињу сарадњу независно од осталих земаља чланица Уније. Након одређеног времена, када се сарадња покаже као успешна, остале државе, које у почетку нису могле или нису желеле, постепено се прикључују сарадњи. На крају, сарадња бива интегрисана у Оснивачке уговоре и постаје део правног поретка Европске уније.

344 *Ibid.*

345 Члан 24. Уговора из Прума.

346 B. N. Quillet, стр. 662.

У оквиру сагледавања последица и правног положаја Уговора из Прума, најпре ће бити анализирани последице склапања међународног уговора између држава чланица Европске уније и указано на предности акта међународног јавног права у односу на инструменте предвиђене Оснивачким уговорима. Затим ће бити размотрен правни положај овог уговора као акта међународног јавног права у европском миљеу; након кратког осврта на недостатке Уговора из Прума, као међународног уговора, биће испитано постепено укључење Уговора из Прума у Оснивачке уговоре. Његовим укључењем у правни поредак Европске уније превазиђени су сви недостаци међународног уговора, а велики број одредаба предвиђених Уговором из Прума постао је обавезан за све државе чланице. Међутим, поставља се питање да ли би концепт примењен у случају Уговора из Прума, требало да послужи као модел за продубљивање интеграција у проширеној Европској унији? Или би, пак, кад год је то могуће, требало избећи отпочињање сарадње изван институционалног оквира Европске уније, а сарадњу заснивати на Уговорима (механизам ближе сарадње)?

4.2.1. Последице Уговора из Прума

Последице Уговора из Прума, као акта међународног јавног права, могу се поделити на оне које се тичу саме садржине, тј. циљева предвиђених уговором (садржинске, тј. главне или суштинске последице) и последице које овај уговор производи на институционалном плану (институционалне последице).

4.2.1.1. Садржинске последице

Садржинске последице Уговора из Прума тичу се размене информација, заштите личних података и односа са инструментима Уније.

Побољшање размене информација

Један од основних циљева Уговора из Прума је побољшање размене информација између држава чланица. Независно од овог уговора, Европска комисија предложила је неколико текстова који се односе на полицијску и правосудну сарадњу између земаља чланица у борби против тероризма и криминала. Основно средство у борби је унапређење размене информација личног, или неличног, карактера између држава чланица.³⁴⁷

347 T. Balzacq, *et al.*, „Security and the Two-Level Game: The Treaty of Prüm, the EU and the Management of Threats”, CEPS Working Documents, <http://aei.pitt.edu/6678/>, 26. јануар 2010. године.

На основу предлога Комисије о принципу расположивости, информације неопходне у борби против криминала би требало да, без икаквих препрека, прелазе унутрашње границе Европске уније.³⁴⁸ Подаци ће се преносити тако што ће бити успостављено узајамно право приступа базама података између држава чланица. Дакле, државама чланицама биће доступне све информације којима располажу друге државе чланице.

Међутим, поље примене предвиђено Уговором из Прума шире је од оног из предлога Комисије (о принципу расположивости информација). Предлог Комисије тиче се само расположивости информација које су постојале пре покретања истраге. Уговором из Прума предвиђена је додатна размена информација. Циљеви ове размене су шире дефинисани и односе се на превенцију од кажњивих радњи, очување безбедности и јавног реда током одређених догађаја.³⁴⁹

Заштита личних података

Веома значајно питање, покренуто Уговором из Прума, тиче се заштите личних података појединаца. На основу уговора, државе потписнице су обавезне да, пре него што успоставе размену информација са другим земљама чланицама, у својим унутрашњим законодавствима обезбеде минимални ниво заштите личних података појединаца. Уговор из Прума позива се на Конвенцију Савета Европе из 1981. и на два новија документа.

Конфузија са инструментима Уније

Уговором из Прума предвиђени су нови видови сарадње између држава потписница уговора, као и нови инструменти који омогућавају ове различите облике сарадње. Иначе, последњих неколико година, у самој Европској унији, често се појављују предлози о институционализацији одређених инструмената веома сличних онима из Уговора из Прума. Тако је нпр. размена информација о ДНК подацима делимично била предвиђена, и пре потписивања Уговора из Прума, резолуцијом Савета из 2001. о размени резултата ДНК анализа у суседске сврхе. Такође, постоје предлози за различите облике помоћи и сарадње у борби против тероризма, илегалне имиграције или у одржању јавног реда.

Дакле, властима држава чланица, за решавање одређених проблема, стоје на располагању различити инструменти који имају различиту правну снагу. Државе чланице имају могућност избора између инструмената предвиђених Уговором из Прума и инструмената предвиђених

348 Предлог оквирног закона Савета који се тиче размене информација на основу принципа расположивости, COM (2005) 490 од 12. октобра 2005. године

349 F. Dehousse, D. Sifflet, стр. 10.

правом Уније. Без обзира на то што постојање мноштва различитих инструмената, на први поглед, делује позитивно, последице ове диверсификације могу бити веома негативне. Чињеница да националне власти имају могућност избора између инструмената различите правне снаге (инструмената предвиђених Уговором из Прума, паралелно са инструментима Уније) може довести до конфузије приликом употребе ових инструмената.³⁵⁰

4.2.1.2. Институционалне последице

Седам држава чланица Европске уније, које су желеле да унапреде сарадњу у одређеним областима које су у надлежности Уније, одлучиле су се за механизам класичног међународног права, а не за инструменте предвиђене правним системом Европске уније. Оваква одлука, тј. прибегавање механизму међународног јавног права, дефинитивно указује на одређене недостатке институционалног оквира Европске уније. Могло би се рећи да Уговор из Прума, на неки начин, расветљава слабости Уговора из Нице које су, са проширењем Уније (2004. и 2007. године), постајале све очигледније. Већина ових недостатака, бар формално, отклоњена је ступањем на снагу Уговора из Лисабона 1. децембра 2009. године.

Уговор из Прума је класичан међународни уговор, усвојен између неколицине држава које су чланице Шенгенске зоне. Иначе, сама шенгенска сарадња била је започета ван институционалног оквира Европске уније, да би касније била укључена у Уговоре и постала саставни део правних тековина Европске уније. Стога прибегавање механизму међународног јавног права, на први поглед, делује парадоксално, и то из два разлога.³⁵¹ С једне стране, Уговором из Амстердама, систем Шенгена је укључен у правни поредак Европске уније. Овим уговором, такође је успостављена могућност покретања ближе сарадње у оквиру Европске уније. Предвиђена је посебна клаузула на основу које се може користити механизам ближе сарадње за унапређење сарадње у оквиру Шенгенске зоне. С друге стране, Уговором из Нице (који је био на снази у време када је потписан Уговор из Прума) проширено је поље примене ближе сарадње и поједностављени су услови за њено покретање. Дакле, поставља се питање зашто су државе заобилазиле могућности предвиђене Оснивачким уговорима и прибегавале класичним механизмима међународног права.

Разлози за одабир механизма међународног јавног права су били, пре свега, компликован механизам доношења одлука у оквиру некадашњег 3. стуба Европске уније, као и строги услови за покретање ближе сарадње.

350 F. Dehousse, D. Sifflet, стр. 11.

351 *Ibid.*, стр. 12.

Компликован механизам доношења одлука у оквиру 3. стуба Европске уније

Поступак доношења одлука у некадашњем 3. стубу Европске уније био је веома сложен. Усвајању једног акта претходила је расправа у Савету министара, која је могла трајати веома дуго. Да би један акт био донет, неопходно је било да се све државе чланице усагласе и о најситнијим детаљима. Управо зато што су дуго трајали, ови преговори најчешће су доводили до веома скромних резултата.

Поједини аутори веома су оштро критиковали Уговор из Прума истичући да доношење овог уговора штетно утиче на „европеизацију“ националних политика унутрашње безбедности.³⁵² Међутим, чини се да су ове критике неосноване. Наиме, не постоје никакве гаранције да ће се сарадња између држава чланица у области унутрашње безбедности брзо развијати. Стога нема ни основа да се тврди да Уговор из Прума има негативне последице приближавања политика унутрашње безбедности између држава чланица Уније.

Узимајући у обзир сложеност усвајања аката у некадашњем 3. стубу ЕУ, најједноставније је било да државе које желе да унапреде сарадњу у одређеној области избегну расправу у Савету министара. Осим што је могла потрајати веома дуго, исход расправе је био крајње неизвестан. Имајући у виду ове околности, седам земаља чланица Европске уније и учесница шенгенске сарадње се одлучило за потписивање међународног уговора.

Строги услови за покретање ближе сарадње

Да би државе чланице покренуле механизам ближе сарадње, потребно је било да буде испуњен велики број услова. Осим тога, сам поступак покретања ближе сарадње у оквиру некадашњег 3. стуба ЕУ био је веома компликован.

С једне стране, на основу Уговора из Нице један од услова за успостављање ближе сарадње био је учешће најмање осам држава чланица Европске уније. На почетку, у преговорима о склапању Уговора из Прума, учествовале су само Немачка и неколико малих суседних држава. Касније су се прикључиле Шпанија и Француска, али сарадња и даље није испуњавала један од услова предвиђених Оснивачким уговором. Наиме, Уговор из Прума потписало је седам земаља, тако да је основна, формална препрека за покретање ближе сарадње био сам број заинтересованих држава.³⁵³

352 T. Balzacq, *et al.*, стр. 2–4.

353 B. F. Dehousse, D. Sifflet, стр. 13.

С друге стране, сам поступак покретања ближе сарадње у 3. стубу ЕУ (правосудна и полицијска сарадња у кривичним стварима) био је изузетно сложен. На основу одредаба Уговора, неопходно је било најпре поднети захтев Европској комисији, затим консултовати Европски парламент и на крају добити сагласност квалификоване већине у Савету. Такође, било која држава чланица имала је право да захтева и мишљење Европског савета. Због сложености поступка, покретање ближе сарадње могло се одужити или чак бити одложено на одређени период. При томе није било искључено да, у току трајања самог поступка, противници покретања ближе сарадње утичу, тј. лобирају да до ње уопште не дође (нпр. у Комисији је постојао одређени отпор за покретање преговора о Уговору из Прума).³⁵⁴

Дакле, за државе заинтересоване за унапређење сарадње у областима које су спадале у надлежност 3. стуба ЕУ, покретање ближе сарадње подједнако је било компликовано као и редован поступак доношења одлука у оквиру 3. стуба ЕУ.

Стога су се државе потписнице Уговора из Прума, уместо за механизме предвиђене Уговорима, определиле за класичан међународни уговор. Ова тзв. прумска епизода била је начин да се државе заштите, тј. да избегну дуготрајан процес одлучивања са којим се Европска унија суочавала последњих десетак година.³⁵⁵ Будући да ни европске институције ни државе чланице нису негативно реаговале на посезање за међународним правом, један део доктрине је био мишљења да закључење овог уговора представља значајан моменат за даљи развој Европске уније. Прибегавање механизму међународног права, према појединим ауторима, можда би могло да се прихвати као решење за превазилажење проблема приликом усвајања одлука у Европској унији.³⁵⁶

Међутим, поставља се следеће питање: „Није ли један од основних циљева институционализације диференциране интеграције у виду механизма ближе сарадње управо одвраћање држава чланица од успостављања сарадње изван оквира Уговора?“ Зар није једноставније изменити поступак доношења одлука и сам механизам ближе сарадње, него прибегавати средствима ван оквира Уније?

У том смислу, Уговор из Лисабона садржи новине, везане како за начин доношења одлука у области полицијске и правосудне сарадње у кривичним стварима, тако и за сам механизам ближе сарадње. Најпре, овим уговором је укинута тзв. трипартитна структура ЕУ и условно речено, избрисане су разлике међу стубовима. Дакле, када је реч о полицијској и правосудној сарадњи у кривичним стварима, предвиђено је да

354 T. Balzacq, *et al.*, стр. 2–4.

355 F. Dehousse, D. Sifflet, стр. 13.

356 F. Dehousse, D. Sifflet; N. Quillet; T. Balzacq, *et al.*

се одлуке доносе квалификованом већином, чиме се олакшава усвајање одлука у овој области. Што се тиче ближе сарадње, Уговором из Лисабона су поједностављени услови за отпочињање овог механизма. Дакле, Уговором из Лисабона, делимично су отклоњене препреке са којима су се суочавали творци Уговора из Прума и које су их и определиле за прибегавање инструменту међународног јавног права.

4.2.2. Положај Уговора из Прума као акта међународног јавног права у правном поретку ЕУ

Потписивањем Уговора из Прума избегнут је компликован поступак доношења одлука у 3. стубу ЕУ, као и строги услови неопходни за покретање механизма ближе сарадње предвиђени Уговором из Нице. Међутим, усвајање међународног уговора између држава чланица Европске уније има одређене недостатке. Без обзира на то што је већина тих недостатака превазиђена укључивањем великог броја одредаба предвиђених Уговором из Прума у правни систем Европске уније, чини се да прибегавање механизму међународног права не представља оптимално решење.

4.2.2.1. Негосијаци међународног уговора

Упркос предностима Уговора из Прума, прибегавање међународном уговору има одређене недостатке. Један од кључних недостатака је што овим уговором није предвиђено на који ће се начин (тј. којим механизмима Европске уније) спроводити овај међународни уговор. Дакле, Уговор из Прума не садржи одговор на питање који је орган овлашћен да даје иницијативу за предузимање мера у оквиру сарадње, као ни на питање који је орган задужен за контролу правилне примене уговора.

Уговором из Прума предвиђено је само формирање радне групе која ће имати улогу органа иницијативе.³⁵⁷ Та радна група би требало да контролише правилну примену и тумачи одредбе уговора. Исто тако, нису поменути ни посебни инструменти за извршење одредаба уговора, већ је само предвиђено да државе чланице, на административном нивоу, закључују споразуме о извршењу уговора.³⁵⁸

Уговором из Прума предвиђена је супрематија права Европске уније над одредбама овог уговора.³⁵⁹ Захваљујући одредби о супрематији,

357 Члан 43. Уговора из Прума.

358 Члан 44. Уговора из Прума.

359 Члан 47. Уговора из Прума.

искључена је могућност да одредбе овог новог уговора буду контрадикторне са правом Европске уније. Дакле, у случају да одредбе Уговора из Прума нису у сагласности са правом Уније, оне ће бити измењене и усаглашене са њим. Међутим, када су у питању мере које се усвајају са циљем спровођења овог уговора, није поменута супрематија права Уније. С обзиром на прагматичан карактер уговора, до проблема о компатибилности са одредбама Оснивачких уговора, могло би доћи управо код споразума о примени који се закључују ради спровођења уговора.³⁶⁰

Уговором из Прума прецизирано је да је овај уговор привременог карактера.³⁶¹ Три године по ступању уговора на снагу, требало би да буде поднет предлог да се његове одредбе укључе у правне тековине Европске уније. Дакле, државе потписнице закључиле су уговор са намером да се понови сценарио изведен у случају Споразума и Конвенције из Шенгена, тј. да им се прикључе и остале државе чланице. Напредак, првобитно остварен између уже групације држава, требало би касније да се прошири и на друге земље чланице и на крају укључи у Оснивачке уговоре.

4.2.2.2. Укључење Уговора из Прума у правни поредак Европске уније

Приликом потписивања Уговора из Прума, предвиђено је да одредбе овог уговора, у перспективи, буду укључене у правни поредак ЕУ. У преамбули Уговора наводи се да стране уговорнице желе да решења предвиђена овим уговором постану део права Европске уније. На тај начин би се унапредила размена информација у Европској унији у целини. Предвиђено је да, најкасније три године од ступања на снагу Уговора, буде изнет предлог о укључењу Уговора из Прума у правни поредак Европске уније. Такође је предвиђено да, успостављена сарадња између појединих држава чланица, не сме наносити штету правном поретку Европске уније и да та сарадња мора бити отворена за пријем нових чланица.

Убрзо након потписивања Уговора из Прума, десет држава чланица Европске уније изразило је заинтересованост за приступање овом уговору. Дакле, групи пионира од седам земаља прикључило се још десет.

Преузимајући председавање Европском унијом, 1. јануара 2007, Немачка је као један од приоритета поставила укључење тековина Уговора из Прума у правне тековине Европске уније. Немачка се показала као веома прагматичан председавајући и у року од неколико недеља суштинске одредбе Уговора из Прума укључене су у Оснивачке уговоре. Државе потписнице Уговора из Прума су, 6. фебруара 2007. изнеле

360 F. Dehousse, D. Sifflet, стр. 9.

361 Члан 1. Уговора из Прума.

предлог да одредбе Уговора из Прума, које се односе на 3. стуб Европске уније, буду преузете у правној форми одлуке Савета.

Овај текст је први пут разматран на Савету министара (формација Правда и унутрашњи послови) 15. фебруара 2007. током кога су министри унутрашњих послова двадесет седам држава чланица постигли договор о принципима и укључењу најважнијих делова Уговора из Прума у правни поредак Европске уније. Реч је, пре свега, о одредбама о сарадњи репресивних служби држава чланица, размени ДНК података, бројева регистарских таблица и слично.

Међутим, одредба која омогућава интервенције прекограничне полиције, у хитним случајевима и без претходног одобрења државе у којима би активности требало да се предузму, изазвала је полемике. Уједињено Краљевство и неколицина земаља које су у прошлости имале напете односе са суседским државама, оштро су се противиле уношењу ове одредбе у Уговоре. Сходно томе, усвојено је да ће се одредба, на основу које полиција једне земље може да пређе границу и у хитним случајевима интервенише на националној територији неке друге земље, примењивати само у државама које су ратификовале Уговор из Прума.

Једногласни споразум двадесет седам држава чланица о укључењу кључних одредаба Уговора из Прума у право Европске уније постигнут је у веома кратком року (од подношења законодавне иницијативе до једногласног политичког споразума потекло је само четири месеца), што указује да тзв. авангарда може имати велики утицај и способност да мобилише остале државе чланице.³⁶²

Дакле, начин отпочињања сарадње између држава чланица Европске уније примењен у случају Уговора из Прума дао је веома позитивне резултате. Најпре, ужи круг држава чланица, заинтересованих за унапређење интеграција у одређеној области, успоставља сарадњу независно од Оснивачких уговора, тј. ван институционалног оквира Европске уније. Након одређеног времена, када се увере у сврсисходност сарадње, прикључују им се и остале државе, да би на крају мере усвојене у оквиру сарадње биле укључене у правни поредак ЕУ.

4.3. Уговор из Прума – модел за унапређење сарадње у проширеној ЕУ?

Концепт примењен у случају тековина Шенгена (и донекле јединствене монете – евра), показао се као изузетно погодан начин за повезивање и успостављање различитих облика сарадње између држава

³⁶² F. Dehousse, D. Sifflet, стр. 9.

чланица и у новим областима (као што је сарадња предвиђена Уговором из Прума). Према овом концепту, најпре се ужи круг земаља договори о сарадњи у одређеној области и у том смислу склопи међународни уговор, независно од институционалног оквира Европске уније. Након одређеног времена, када се сарадња покаже као успешна, остале заинтересоване државе чланице се постепено укључују. На послетку се, одредбе међународног уговора уносе у правни поредак Уније и постају део правних тековина Европске уније. У том смислу, могло би се констатовати да су међународно право и право Европске уније комплементарни.³⁶³

Будући да је оваква техника отпочињања сарадње оцењена као веома практична, поставља се питање да ли би она могла представљати модел за развој и продубљивање интеграција у Европској унији убудуће. Имајући на уму велики број држава чланица, с једне стране, и њихову хетерогеност, с друге стране, метод примењен у случају Уговора из Прума несумњиво олакшава и убрзава унапређење сарадње између држава чланица ЕУ у одређеним областима.

Међутим, није ли један од основних разлога за институционализацију диференцираности у виду одредаба о ближој сарадњи био одвраћање држава чланица од повезивања и успостављања сарадње ван оквира Уније?

Иако се у претходним примерима повезивање држава чланица независно од Оснивачких уговора показало као веома успешно, овакав вид сарадње може нанети штету правном поретку Европске уније. Сарадња се покреће између уже групе држава чланица и почива на основама независно од Оснивачких уговора. Самим тим Унија нема увида у развој сарадње и не може утицати на доношење одлука. Дакле, оваква сарадња би могла допринети поделама унутар Уније и продубљивању разлика између држава чланица.³⁶⁴

Узимајући у обзир ризике од успостављања сарадње ван оквира Уговора, институционализован је механизам ближе сарадње. Међутим, услови за покретање механизма ближе сарадње, предвиђени Уговором из Нице, који је још увек био на снази у време потписивања Уговора из Прума, веома су били строги и неприлагођени новонасталим околностима у Унији. С тим у вези, државе чланице нису биле мотивисане да покушају да покрену такав механизам, већ су прибегавале одређеним, једноставнијим средствима, независно од Уговора. Дакле, механизам ближе сарадње, на начин предвиђен Оснивачким уговорима, требало је изменити. У сваком случају, измене и допуне одредаба Уговора, много

363 В. N. Quillet, стр. 664.

364 В. Поглавље IV, 1.1.4. Одвраћање држава чланица од покретања сарадњи ван оквира Оснивачких уговора.

су више у европском духу од фаворизовања техника сарадње које по-
чивају на међународном праву (склапање међународног уговора).

Уговор из Нице измењен је Уговором из Лисабона, који је ступио на
снагу 1. децембра 2010. године. Уговор из Лисабона садржи нова решења
у смислу поједностављења покретања механизма ближе сарадње и могућ-
ност успостављања ближе сарадње у појединим областима у којима је Уго-
вором из Нице забрањена (нпр. област одбране). Циљ ове реформе је да се
механизам ближе сарадње учини доступним заинтересованим државама
чланицама. Наиме, претпоставља се да, у таквим околностима, државе чла-
нице неће посезати за инструментима изван оквира Оснивачких уговора.

Дакле, метод примењен у случају шенгенске сарадње, као и сарад-
ње засноване на Уговору из Прума, показао се као изузетно успешан у
датим условима. У време покретања шенгенске сарадње, осамдесетих
година прошлог века, механизам ближе сарадње није ни био предви-
ђен Уговорима. У другом случају, приликом склапања Уговора из Прума,
услови за покретање механизма ближе сарадње, предвиђени Уговором
из Нице, били су веома строги. Имајући у виду ове препреке, техника
отпочињања сарадње засноване на међународном уговору оцењена је
позитивно. Међутим, за унапређење сарадње у проширеној Европској
унији требало би да се користе инструменти предвиђени Уговорима,
нарочито имајући на уму да су, Уговором из Лисабона, поједностављени
услови за покретање механизма ближе сарадње.

III. МЕХАНИЗАМ БЛИЖЕ САРАДЊЕ КАО УГОВОРИМА ИНСТИТУЦИОНАЛИЗОВАН ОБЛИК ДИФЕРЕНЦИРАНЕ ИНТЕГРАЦИЈЕ

Давне 1957, Оснивачким уговорима није била предвиђена флексибилност као принцип комунитарног права, већ само појединачни облици флексибилности различите правне природе.³⁶⁵ Уговором из Мастрихта је, по први пут у историји европских интеграција, омогућено да одређени прописи не важе за све државе чланице. Дакле, флексибилност (која се некада сводила на толеранцију одређених одступања) изузећа од принципа јединствене примене заједничких прописа за све државе чланице, уздигнута је на виши стадијум, у смислу да се сада односи на начин функционисања Уније. Другим речима, концепт флексибилности (диференцираности) постао је конститутивни принцип интеграције.³⁶⁶ А Уговором из Амстердама предвиђен је механизам ближе сарадње, као Уговорима институционализован облик диференциране интеграције.

Без обзира на то што су се присталице строго комунитарног метода противиле институционализацији флексибилности,³⁶⁷ увођење овог концепта било је неопходно за наставак нормалног функционисања Уније. Начин рада и прописи предвиђени за једну секторску Заједницу од шест држава чланица, нису могли да се примењују у проширеној Европској унији. То се првенствено односи на принцип апсолутног јединства и једнакости држава чланица, у смислу да се све државе чланице налазе у једнаком положају у погледу опсега права и обавеза у оквиру политика Уније. Дакле, овај принцип, који је некада представљао један од темеља европске конструкције, није могао да буде очуван у хетерогеној организацији држава, у шта је Унија постепено прерасла. У овом тренутку, Европска унија има у свом саставу двадесет седам

365 C. D. Ehlermann (1995), стр. 191–218.

366 J. Shaw, „Relating Constitutionalism and Flexibility in the European Union“, *Constitutional Change in the EU. From Uniformity to Flexibility?* (eds. G. De Burca, J. Scott), Hart Publishing, Oxford, 2000, стр. 58.

367 Упор. A. Toth, „The Legal Effects of the Protocols Relating to the United Kingdom, Ireland and Denmark“, *The European Union after Amsterdam* (eds. T. Heukels, N.T. Blokker, M. Brus), Kluwer Law International, The Hague, 1998, стр. 227–252.

држава чланица и карактерише је изузетно висок степен хетерогености. Управо захваљујући концепту флексибилности, могуће је управљати различитостима у оквиру Уније.

Данас се концепт флексибилности у Европској унији примењује на два начина, тј. институционализоване су две форме флексибилности (диференцираности) које је веома важно разликовати.

Најпре су Уговором из Мастрихта постављени основи концептуализације флексибилности права Европске уније. У значајним областима политика ЕУ предвиђена су, потенцијално трајна, изузећа у корист држава чланица, унапред одређена Уговорима или одређена на основу објективних критеријума. Последице институционализације ових изузећа огледају се у следећем: државе чланице које су предмет изузећа у одређеној области, искључене су из поступка одлучивања у тој области, тј. не учествују у раду Савета када се доносе одлуке које се тичу поменути области.

Затим, са ступањем на снагу Уговора из Амстердама, наступа нова етапа у погледу институционализације флексибилности. Осим што је број изузећа повећан, Уговором су предвиђене одредбе које омогућавају ужој групи држава чланица да се између себе повезују и тешње сарађују применом новог механизма – ближе сарадње. Једна од кључних новина огледа се у томе што области сарадње, као и државе чланице које ће развијати сарадњу, нису унапред одређене Уговорима. Одредбама о ближој сарадњи успоставља се општи механизам диференциране интеграције у оквиру правног система Европске уније. Дакле, може се закључити да је Уговором из Амстердама флексибилност систематизована.

Одредбе о ближој сарадњи нису биле груписане на једном месту, већ су биле расуте, тј. налазиле су се у различитим деловима Уговора. Предвиђене су биле опште одредбе о ближој сарадњи које су биле заједничке за сва три стуба, као и појединачне одредбе за сваки од стубова.³⁶⁸ Оваква организациона структура прописа о ближој сарадњи умањивала је транспарентност услова за покретање сарадње и самим тим компликовала успостављање једног ионако сложеног механизма.

Захваљујући укидању структуре засноване на стубовима, Уговором из Лисабона поједностављена је и организација одредаба о ближој

368 Општим одредбама о ближој сарадњи био је посвећен некадашњи наслов VII Уговора ЕУ (чл. од 43. до 45). Прописи о покретању ближе сарадње у оквиру 1. стуба (комунитарног стуба), налазили су се у некадашњем члану 11. Уговора ЕЗ. Бliжа сарадња у оквиру 3. стуба (полицијска и правосудна сарадња у кривичним стварима), предвиђена је била тадашњим чланом 40. Уговора ЕУ. Што се тиче покретања ближе сарадње у оквиру 2. стуба (Спољна политика и заједничка безбедност), Уговором је била дозвољена бliжа сарадња само у области спољне политике (тадашњи члан 27. Уговора ЕУ). Питања која су имала војне или одбрамбене импликације нису могла бити обухваћена сарадњом.

сарадњи у оквиру Уговора. Наиме, одредбе о ближој сарадњи груписане су на једном месту. За покретање ближе сарадње у некадашњем 1. и 3. стубу ЕУ предвиђена су идентична правила, док је за некадашњи 2. стуб ЕУ поступак и даље мало другачији. У Уговору о Европској унији, ближој сарадњи посвећен је наслов IV у оквиру кога се налази члан 20. А када је реч о Уговору о функционисању Европске уније, механизам ближе сарадње регулисан је чл. од 326. до 334. у оквиру наслова III.

Занимљиво је да поједини аутори сматрају да велики допринос Уговора из Лисабона развоју ближе сарадње представља сама чињеница што је овим уговором, уопште, предвиђен један механизам који постоји више од десет година, а никада није употребљен.³⁶⁹ Наиме, од када је први пут формално предвиђен Уговором из Амстердама, механизам ближе сарадње је, условно речено, преживео све измене и допуне Оснивачких уговора, тј. налазио се у свим верзијама Уговора, а да до данас није никада покренут. Иначе, приликом израде текста Уговора о Уставу Европске уније, поједини чланови Конвенције заступали су став да би овај инструмент требало укинути, и то из два разлога: с једне стране, зато што се механизам ближе сарадње показао као некористан (никада није употребљен), а са друге стране, зато што тај механизам, по својој природи, подстиче поделе унутар Уније. Упркос критикама на рачун механизма ближе сарадње, он је био предвиђен и Уговором о Уставу ЕУ, као што се налази и у Уговору из Лисабона.

Механизам ближе сарадње омогућава да се управља растућом хетерогеношћу као последицом сукцесивних проширења Уније, уз гаранције за очување јединства Уније и њеног институционалног оквира. Осим тога, успостављање механизма ближе сарадње у оквиру институционалног оквира Уније оцењено је као повољније у односу на иницијативе појединих држава чланица за отпочињање сарадње изван оквира Уговора. Штавише, у светлу евентуалних будућих проширења Уније, чини се да је ближа сарадња оптимални метод за превазилажење различитости између држава чланица у оквиру европске конструкције. Дакле, сама чињеница да ли је један механизам употребљен или не, није увек најбољи критеријум за одређивање значаја и корисности тог механизма.³⁷⁰

Механизам ближе сарадње, предвиђен Уговорима, биће анализиран хронолошким редоследом, дакле од покретања сарадње подношењем захтева за коришћење институционалног оквира Уније, преко допуштености захтева, поступка одобрења, правила учешћа држава чланица, функционисања ближе сарадње, па до саме правне природе овог механизма.

Приликом анализе сваког од ових стадијума механизма ближе сарадње, биће хронолошки размотрене све промене које су претрпеле

369 Н. Bribosia (2004), стр. 691.

370 Е. Philippart, стр. 8.

одредбе о ближој сарадњи, од Уговора из Амстердама, којим је институционализован овај механизам, преко измена и допуна предвиђених Уговором из Нице, па до Уговора из Лисабона, који је на снази у Европској унији од 1. децембра 2009. године. Овакав еволутивни приказ најбоље указује на то како се механизам ближе сарадње временом мењао и прилагођавао новонасталим околностима у Унији.

1. ЗАХТЕВ ЗА КОРИШЋЕЊЕ ИНСТИТУЦИОНАЛНОГ ОКВИРА УНИЈЕ

Група држава чланица Европске уније која жели да успостави ближу сарадњу у одређеној области, најпре мора поднети захтев за коришћење институционалног оквира Уније. У вези са подношењем захтева за коришћење институционалног оквира Уније намећу се три питања. Најпре, ко има право, тј. ко је овлашћен за подношење захтева? Затим, коме се захтев подноси? И на крају, које елементе мора да садржи захтев за коришћење институционалног оквира Уније?

1.1. Подносилац захтева за коришћење институционалног оквира Уније

Државе чланице које су заинтересоване да међусобно успоставе ближу сарадњу у некој од области из Уговора, са изузетком области ексклузивних надлежности и спољне политике и заједничке безбедности, поносе захтев Комисији.³⁷¹ Када је реч о области спољне политике и заједничке безбедности, предвиђено је да државе чланице које желе да успоставе ближу сарадњу у оквиру ових области, достављају захтев Савету.³⁷²

Ни у ранијим верзијама Уговора, као ни Уговором из Лисабона, није одређено колико је држава потребно, тј. који је минимални број држава које могу понети захтев. Такође се не помиње могућност да нека од институција Европске уније (нпр. Комисија) поднесе овај захтев.

Будући да Уговор не предвиђа доњи праг, тј. најмањи број држава чланица које могу поднети захтев, поставља се питање да ли је уопште потребно да овај број буде одређен. Прецизирање минималног броја држава које могу поднети захтев имало би смисла само уколико постоји ризик од злоупотребе самог поступка покретања ближе сарадње. Наиме, државе чланице би могле да умножавају захтеве искључиво са

371 Члан 329. став 1. Уговора ФЕУ (некадашњи члан 11. Уговора ЕЗ и члан 40 А Уговора ЕУ).

372 Члан 329. став 2. Уговора ФЕУ (некадашњи члан 27 Ц Уговора ЕУ).

намером да преоптерете рад институција Уније. Под претпоставком да државе неће покушавати да спроведу овај сценарио, нема потребе за фиксирањем минималног броја држава које могу поднети захтев за коришћење институционалног оквира Уније.³⁷³

Уговорима је предвиђено да су једино државе чланице овлашћене за подношење захтева за покретање ближе сарадње, тј. да имају право иницијативе. Поставља се питање да ли би требало да и нека европска институција добије поменуто овлашћење. Могућност да Комисија буде овлашћена за подношење захтева детаљно је испитана у оквиру пројекта „Перспективе ближе сарадње у Европској унији“,³⁷⁴ који је 2004. реализовао Генерални комесаријат (служба при кабинету председника владе Француске) и чији су резултати објављени.³⁷⁵

Полазећи од одредаба Уговора према којима Комисија има право да повуче предлог (уколико сматра да је изобличен или да је, током преговора, изгубио смисао), предложено је да, у том случају, она може сугерисати појединим државама чланицама да тај предлог размотре као основ за успостављање ближе сарадње.³⁷⁶ Међутим, предлог да Комисија буде овлашћена за подношење захтева за покретање ближе сарадње никада није прихваћен. Чињеница је да не постоји реална потреба да Комисија добије овакво овлашћење. У пракси, Комисија се, пре него што изнесе одређени предлог, добро информисе о ставу држава чланица поводом неког питања, па тек онда предложи одређену меру. Логично је да, оне државе које су заинтересоване за сарадњу, формално преузимају иницијативу и подносе захтев за коришћење институционалног оквира Уније. Штавише, уколико би Комисија добила овлашћење за подношење захтева, отворио би се озбиљан формални проблем. Комисија, као тзв. чувар Уговора и заштитник општих интереса Уније, одлучује о допуштености захтева за коришћење институционалног оквира Уније. Ако би Комисија била овлашћена и за подношење овог захтева, она више не би имала право да о истом одлучује. Дакле, када је реч о покретању ближе сарадње, сасвим је довољно да само државе чланице имају право иницијативе.

373 G. Ricard-Nihoul, „Entre la nation et le monde, retrouver l'envie d'Europe“, *Synthèse, colloque Notre Europe Demain*, www.notre-europe.eu/uploads/tx_publication/Actes_10_ans_03.pdf, 25. септембар 2010.

374 Пројекат „Перспективе ближе сарадње у Европској унији“ је реализован у оквиру Генералног комесаријата (служба при кабинету француског председника владе). У оквиру пројекта, рад је био подељен између четири атељеа, од којих се сваки бавио дOMETИМА ближе сарадње у различитим областима: Правда и унутрашњи послови, Економска и монетарна унија, Безбедност и одбрана и Заштита животне средине, истраживање и развој, образовање и социјална политика.

375 B. Racine, *et al.*, „Perspectives de la coopération renforcée dans l'Union européenne“, *La documentation Française*, Paris, 2004.

376 *Ibid.*, стр. 37–51.

1.2. Агресивна захтева за коришћење институционалног оквира Уније

Што се тиче адресата захтева за коришћење институционалног оквира Уније, Уговорима из Нице била је предвиђена разлика између сарадње у оквиру 1. (комунитарног) и 3. стуба ЕУ (Полицијска и правосудна сарадња у кривичним стварима) и сарадње у оквиру 2. стуба ЕУ (Заједничка спољна и безбедносна политика). Иако је Уговором из Лисабона формално укинута трипартитна структура Европске уније заснована на стубовима, суштински није измењено ништа када је реч о институцијама, тј. адресатима захтева за покретање ближе сарадње. Дакле, како на основу Уговора из Амстердама и Нице, тако и на основу Уговора из Лисабона захтев се подноси Комисији,³⁷⁷ осим када се ради о сарадњи у области спољне политике и заједничке безбедности. У том случају, захтев се подносио и подноси се и даље директно Савету.³⁷⁸

Разлика између адресата захтева, када је у питању сарадња у области спољне политике и заједничке безбедности, у односу на остале области сарадње је симболично – политичког карактера. Будући да рад институција у оквиру спољне политике и заједничке безбедности почива на међудржавној сарадњи, Савет, као институција која заступа интересе држава чланица, и даље има примарну улогу у овој области. Дакле, када је у питању покретање ближе сарадње у оквиру спољне политике и заједничке безбедности Европске уније, одредбом да се захтев упућује Савету, као институцији која штити интересе држава чланица, само је још једном потврђен његов значај у овој области.

1.3. Садржина захтева

Уговором из Амстердама садржина захтева за покретање ближе сарадње била је одређена имплицитно, тзв. условом „последње средство“. Механизам ближе сарадње могао се користити тек у крајњем случају, када циљеви Уговора нису могли да буду остварени применом одговарајућих поступака који су у њима предвиђени. Дакле, ближа сарадња се покретала само када је одређена мера (уредба, директива, акциони план и сл.) већ била на дневном реду Савета, о њој се дискутовало, гласало и на крају је одбачена. Тек након што докажу неуспех класичног поступка, државе чланице су могле поднети захтев за покретање ближе сарадње.³⁷⁹ Дакле, могло би се закључити да је циљ покретања ближе

377 Члан 329. став 1. Уговора ФЕУ (некадашњи члан 11. Уговора ЕЗ и члан 40 А Уговора ЕУ).

378 Члан 329. став 2. Уговора ФЕУ (некадашњи члан 27 Ц Уговора ЕУ).

379 F. Fines, „La réforme des coopérations renforcées“, *Revue des affaires européennes*, 4/2000, стр. 364.

сарадње да се, условно речено, спасе одређена мера, коју је Савет претходно одбацио.³⁸⁰

Уговором из Нице измењена је одредба Уговора из Амстердама. Предвиђено је да се ближа сарадња може започети само као последње средство, када је у оквиру Савета утврђено да се циљеви такве сарадње не могу реализовати у разумном року применом одговарајућих одредаба Уговора.³⁸¹ Дакле, више није било потребно да се о мери претходно расправља у Савету и да, на крају, буде одбачена. Док је Уговором из Амстердама била предвиђена тзв. правна констатација пораза санкционисаног одбацивањем специфичне мере, Уговор из Нице говори само о политичком признању нерешености ситуације потврђене гласањем.³⁸² Наравно, другачији приступ у погледу покретања механизма ближе сарадње утицао је и на садржину самог захтева.

На основу Уговора из Нице забринутост због стагнирања у одређеном сектору је у првом плану. Потребно је да се дефинишу циљеви ближе сарадње, одреде правне основе и захтева да Савет констатује немогућност да предвиђени циљеви буду остварени у разумном временском року. Сходно томе, Уговором из Нице је измењен садржај захтева у односу на Уговор из Амстердама. Ова промена садржаја захтева веома је значајна. Државама које желе да унапређују сарадњу, остављено је много више слободе за покретање ближе сарадње. Одредбу Уговора из Нице требало би тумачити у смислу да је група држава иницијатора, у захтеву морала дефинисати циљеве и правне основе предвиђене сарадње. Да се отишло корак даље и тражило да захтев мора да садржи нпр. законодавне текстове или акционе програме, угрозио би се монопол предлагања којим располаже Комисија, а који се мора очувати зарад функционалности и систематичности поступка.

Уговором из Лисабона направљен је преокрет, другим речима, овај уговор доноси значајне новине када је реч о садржини захтева за покретање ближе сарадње. Наиме, услов „последње средство“, предвиђен Уговором из Нице, више се не помиње. На основу Уговора из Лисабона довољно је да Савет, као последња инстанца, утврди да се циљеви постављени у оквиру ове сарадње не могу, у разумном року, остварити унутар Уније као целине.³⁸³ Захваљујући формулацији предвиђеној Уговором из Лисабона, поједностављено је покретање механизма ближе сарадње у Европској унији.

380 В. Н. Bribosia, „Les coopérations renforcées au lendemain du traité de Nice“, *Revue du Droit de l'Union européenne*, 1/2001, стр. 134.

381 Некадашњи члан 43 А Уговора ЕУ.

382 Н. Bribosia (2001), стр. 135.

383 Члан 20. став 2. Уговора ФЕУ.

2. ДОПУШТЕНОСТ ЗАХТЕВА

Да би захтев за коришћење институционалног оквира Уније био допуштен (прихватљив), он мора испуњавати одређене услове. Услови су подељени у две велике групе: материјалне и формалне услове.

Допуштеност захтева за коришћење институционалног оквира Уније биће испитивана у три етапе. Најпре ће бити размотрени материјални услови, а затим формални услови које ближа сарадња мора испунити. На крају ће бити анализиран сам поступак провере испуњености ових услова.

2.1. Материјални услови

Уговором из Лисабона (као и Уговорима из Амстердама и Нице) предвиђен је велики број материјалних услова који морају бити испуњени да би захтев за коришћење институционалног оквира Уније био одобрен. Ови услови могу се поделити у три групе. Прва група услова тиче се циљева којима ближа сарадња мора служити. Друга група услова односи се на последице ближе сарадње. А трећа група услова дефинисана је негативно, тако што су одређене области у којима је забрањено покретање ближе сарадње.

2.1.1. Циљеви ближе сарадње

Уговором из Амстердама и Нице било је предвиђено да је захтев за покретање ближе сарадње у оквиру институционалног оквира Европске уније допуштен само под условом да ближа сарадња има за циљ да омогући реализацију циљева Уније и Заједница, као и заштиту и служење њеним интересима и јачање процеса интеграције.³⁸⁴

A priori, потпуно је било легитимно предвидети да један оквир који су дефинисале и финансирају све државе може да се употребљава само за остварење циљева који су интересу свих. Дакле, када је реч о покретању ближе сарадње у оквиру тадашњег 1. и 3. стуба ЕУ, одредба која се тичала циљева ближе сарадње није спорна. Међутим, када је реч о ближеј сарадњи у области заједничке спољне и безбедносне политике (2. стуб), поставило се питање на који начин би ближа сарадња могла да служи интересима Уније, ако је предвиђено да ближа сарадња не ангажује Унију. Уговором је било предвиђено да ће се ближа сарадња односити само на примену заједничке акције или заједничког става.³⁸⁵

384 Некадашњи члан 43. Уговора ЕУ.

385 Некадашњи члан 27 Б Уговора ЕУ.

Дакле, сам концепт ближе сарадње у 2. стубу разликовао се од механизма ближе сарадње у 1. и 3. стубу ЕУ. Ограничавање на заједничке акције и заједничке ставове указује на то да се ближа сарадња у области спољне политике и заједничке безбедности заснивала на потпуно другој логици у односу на 1. и 3. стуб (логику лабораторије или авангарде, када се развијају нове политике). У оквиру 2. стуба ЕУ радило се о тзв. логици мандата, према којој је Унија (тзв. наручилац радова) поверила задатке једној радној групи (тзв. извођач радова) која располаже одређеном аутономијом.³⁸⁶ С тим у вези, требало би да механизам и услови за покретање ближе сарадње у 2. стубу буду посебно дефинисани, независно од прописа који се односе на ближу сарадњу у 1. и 3. стубу ЕУ.³⁸⁷

Осим ових садржинских, у Уговору из Нице постојали су и формални проблеми везани за одредбе које се тичу услова покретања ближе сарадње. Услови за допуштеност захтева за покретање механизма ближе сарадње налазили су се на три различита места у Уговорима, чак су се делимично и понављали. Наиме, услови из члана 27А Уговора ЕУ и члана 40. Уговора ЕЗ нису садржали ниједан нови услов који није постојао у члану 43. Уговора ЕУ.

Уговором из Лисабона отклоњене су формалне препреке Уговора из Нице, када је реч о механизму ближе сарадње. Овим уговором су сви услови за покретање ближе сарадње груписани на једном месту, у оквиру члана 20. Уговора о Европској унији. Предвиђено је да захтев за покретање ближе сарадње у оквиру институционалног оквира Европске уније буде допуштен само под условом да је ближа сарадња усмерена на подстицање остварења циљева Уније, као и заштиту њених интереса и јачање процеса интеграције.³⁸⁸ Занимљиво је осврнути се на саму језичку редактуру ове одредбе. Да ли је потребно посебно наглашавати обавезу да ближа сарадња подстиче остваривање циљева Уније и служи њеним интересима. Може ли се уопште замислити ситуација у којој се остварују циљеви Уније, а они не служе њеним интересима?

2.1.2. Последице ближе сарадње

Уговором из Лисабона предвиђене су последице ближе сарадње, које су идентичне последицама које су својевремено биле одређене Уговором из Амстердама и Уговором из Нице. Листа је доста дугачка

386 В. Р. Cardot, „Renforcer la PESC et la PESD en modernisant les institutions de l'Union européenne (2^e partie)”, *Défense nationale*, 1/2002, стр. 30.

387 Е. Philippart, „Un nouveau mécanisme de coopération renforcée pour l'Union européenne élargie”, http://www.notre-europe.eu/uploads/tx_publication/Etud22-fr.pdf, 25. септембар 2010. године.

388 Члан 20. став 1. тачка 2. Уговора ЕУ (некадашњи члан 43. Уговора ЕУ).

и последице, тачније ове последице, подељене су у две групе. С једне стране, формулисане су обавезе које се морају поштовати, а с друге стране, дефинисане су забране.

Циљ прве групе последица, тј. обавеза које ближа сарадња мора поштовати, јесте очување кохезије Уније, кохерентности њених политика и транспарентности рада институција. Уговорима је предвиђено да ближа сарадња мора поштовати Уговоре и право Уније.³⁸⁹

Циљ друге групе последица, тачније обавеза које ближа сарадња мора поштовати, је да се заштите државе чланице Европске уније које не учествују у ближој сарадњи. Уговорима је предвиђено да ближа сарадња не сме бити на уштрб (не сме подривати) унутрашњег тржишта, као ни економске, социјалне и територијалне кохезије. Овај услов је уведен како би се спречило да се ближа сарадња претвори у тзв. инструмент клуба богатих и моћних држава чланица. Такође, на основу одредаба Уговора, ближа сарадња не сме представљати сметњу, нити средство дискриминације између држава чланица и не може имати за последицу нарушавање (деформацију) правила конкуренције између држава чланица.³⁹⁰

Овако дефинисане последице ближе сарадње у складу су са начелима Европске уније и доприносе очувању њеног јединства.

2.1.3. Области у којима је забрањена ближа сарадња

Што се тиче одређивања области у којима се може покренути ближа сарадња, редактори Уговора определили су се за тзв. негативни приступ. Уговорима су предвиђене области или сектори у којима је ближа сарадња забрањена (тзв. негативна листа). Друга могућност била је да се одреде области или сектори у којима је сарадња дозвољена (тзв. позитивна листа). Међутим, веома је тешко предвидети све области у којима државе чланице могу бити заинтересоване за сарадњу. С тим у вези, или би се непрекидно преговарало о тзв. позитивној, увек дужијој и детаљнијој листи, или би, пак, Уговори морали да се мењају сваки пут када се појави предлог за покретање сарадње у некој области која још није предвиђена на листи. Имајући у виду саму природу ближе сарадње, много је једноставније дефинисати поље ближе сарадње негативно, набрајајући области у којима је забрањено покретање механизма ближе сарадње.

Када је реч о областима у којима је забрањено покретање ближе сарадње, постоји велика разлика између Уговора из Нице и Уговора из Лисабона. Ова листа је била релативно кратка и на основу Уговора из Нице, а још је краћа данас када је на снази Уговор из Лисабона. Кратка

389 Члан 326. тачка 1. Уговора ФЕУ.

390 Члан 326. тачка 2. Уговора ФЕУ.

листа области у којима је забрањено покретање ближе сарадње има низ предности. Будући да су могућности за покретање ближе сарадње у оквиру Уговора широко постављене, државе чланице, заинтересоване за продубљивање интеграција, не би требало да прибегавају сарадњи ван оквира Уговора, што је један од основних циљева институционализације диференцираности у виду механизма ближе сарадње.

На основу Уговора из Нице ближа сарадња је дозвољена само уколико остаје у оквиру надлежности Уније или Заједнице и не односи се на области које спадају у ексклузивну надлежност Заједнице.³⁹¹ Такође је било предвиђено да се ближа сарадња не односи на питања која имају војне, или одбрамбене импликације.³⁹² Дакле, покретање ближе сарадње било је забрањено само у три случаја: у областима у којима Унија нема надлежности, у областима које су у ексклузивној надлежности Уније и у вези са питањима која имају војне или одбрамбене импликације. Уговором из Лисабона такође је предвиђено да је забрањено покретање ближе сарадње у областима у којима Унија нема надлежности, као и у областима које су у ексклузивној надлежности Уније. Међутим, за разлику од Уговора из Нице, Уговором из Лисабона је омогућено покретање ближе сарадње и у области одбране, што несумњиво представља једну од најзначајнијих новина предвиђених овим уговором.³⁹³

Забрана покретања ближе сарадње у областима у којима Унија нема надлежности почива на демократском принципу на основу кога пренос надлежности, са једног на други ниво власти, морају одобрити надлежне власти, у овом случају националне власти. Дакле, у областима у којима Унија нема надлежности, механизам ближе сарадње не може да се користи како би се избегла обавеза преноса надлежности.

Успостављање ближе сарадње забрањено је у областима у којима надлежна Унија има ексклузивне надлежности. Реч је о областима у којима су се државе чланице одрекле надлежности у корист Европске уније. У том случају, све што се односи на државу чланицу појединачно, односи се на групу држава чланица. Развијати ближу сарадњу у области нпр. међународне трговине или монетарне политике, нема никаквог смисла. Када је реч о заједничком наступу или заједничкој спољној тарифи, нешто или постоји или не. Не могу постојати две јединствене монете или две монетарне политике за једну исту монету.

Дакле, покретање ближе сарадње дозвољено је само у областима конкурентне надлежности Заједнице, тј. у оним областима у којима Заједница своје надлежности још увек слабо или непотпуно обавља.³⁹⁴

391 Некадашњи члан 43 (д) Уговора ЕУ.

392 Некадашњи члан 27 Б Уговора ЕУ.

393 Члан 42. став 6. Уговора ЕУ.

394 Н. Bribosia (1998), стр. 32.

Ситуација је специфична у случају када Унија има искључиву надлежност у одређеној области, али је не обавља. Становиште Суда правде, поводом овог питања, је амбивалентно. С једне стране, Суд не искључује могућност да државе чланице интервенишу, али само на основу специјалног одобрења Уније. С друге стране, Суд наводи да државе чланице могу деловати као управљачи општег интереса само у сарадњи са Комисијом, предвиђајући контролу њихових унилатералних активности.³⁹⁵ Дакле, реч је о нечему што је веома блиско ближој сарадњи. Како би се избегло ово двоструко тумачење Суда правде, укључујући и бројне неправилности и злоупотребе до којих би могло доћи, требало би да, у областима које су у ексклузивној надлежности Уније, развој ближе сарадње буде дозвољен онолико дуго колико Унија не обавља своје надлежности у тој области.³⁹⁶

На крају, Уговором из Нице било је забрањено покретање ближе сарадње везане за питања која имају војне или одбрамбене импликације. Међутим, управо у домену војске и одбране може да буде веома корисно да се успостави ближа сарадња између одређених држава Европске уније. На тај начин, одређени облици сарадње који су покренути и постоје независно од институционалног оквира Уније могли би да се укључе, тј. да постану део правног поретка Европске уније (по угледу на тековине Шенгена). Реч је о сарадњама у области наоружања, одбране, па чак и Западноевропске уније (ЗЕУ).³⁹⁷

Сходно томе, Уговором из Лисабона су измењене одредбе о забрани покретања механизма ближе сарадње у области војске и одбране. Дакле, коначно је омогућено успостављање ближе сарадње везане за питања која имају војне или одбрамбене импликације. Сарадња између држава чланица ЕУ у оквиру политике безбедности и заједничке одбране назива се перманентна структурисана сарадња³⁹⁸ и у одређеној мери се разликује од ближе сарадње.

2.2. Формални услови

Све до ступања на снагу Уговора из Лисабона, била су предвиђена три формална услова за покретање ближе сарадње. Први услов односио се на минималан број држава чланица које морају учествовати у ближој сарадњи. Други услов тицао се предуслова који морају бити испуњени да би уопште могло да се покрене питање успостављања ближе

395 J. P. Jacqué, *Droit institutionnel de l'Union européenne*, Dalloz, Paris, 2004³, стр. 116–117.

396 B. G. Ricard-Nihoul, стр. 15.

397 B. H. Bribosia (2001), стр. 130.

398 Члан 42. став 6. Уговора ЕУ.

сарадње у одређеној области. Трећи услов био је везан за могућност укључења других држава чланица у ближу сарадњу (степен отворености ближе сарадње). Ови услови су се мењали временом, тј. са сваком изменом и допуном Уговора редефинисани су и формални услови за покретање ближе сарадње. Дакле, ова три услова су на различит начин била дефинисана Уговорима из Амстердама и Нице, да би Уговором из Лисабона други услов био у потпуности укинут. Без обзира на то што се овај други услов уопште не помиње у важећој верзији Уговора, занимљиво је размотрити како се овај услов мењао и шта је претходило његовом укидању.

Дакле, прва два услова анализирана су у овом одељку, док је трећи услов размотрен у 4. одељку овог поглавља (Учешће држава чланица у ближој сарадњи).

2.2.1. Минимални праг учешћа

Да би механизам ближе сарадње био покренут, потребно је да у сарадњи учествује одређен број држава чланица. Услов који се тиче броја држава чланица које морају учествовати у ближој сарадњи дефинисан је на различит начин Уговорима из Амстердама, Нице и Лисабона. Док је Уговором из Амстердама било предвиђено да најмање половина држава чланица Европске уније мора бити укључена у ближу сарадњу, Уговором из Нице минимални праг учешћа дефинисан је номинално. Било је предвиђено да ближа сарадња мора укључивати најмање осам држава чланица.³⁹⁹ Уговором из Лисабона, такође је номинално одређен број држава чланица које морају учествовати у ближој сарадњи. Предвиђено је да најмање девет држава чланица Европске уније мора учествовати у сарадњи, што у Унији од двадесет седам земаља представља трећину укупног чланства.

Независно од одрживости овог броја,⁴⁰⁰ требало би испитати да ли је и зашто потребно да се одреди минимални број држава које учествују у

399 Некадашњи члан 43 (г) Уговора ЕУ.

400 Што се тиче саме одрживости овог номиналног услова, требало би имати у виду да се он мења сваки пут када се промени састав Уније, другим речима са порастом броја држава чланица. Уговором из Нице било је одређено да је минимални број држава чланица за покретање ближе сарадње осам. У тренутку када је овај уговор ступио на снагу, Европска унија је у свом саставу имала петнаест земаља, тако да је осам држава чланица представљало више од 50 одсто чланица. Међутим, услед сукцесивних проширења Уније, овај проценат се смањивао. Тако је, у последњим годинама важења Уговора из Нице (који је замењен Уговором из Лисабона који је ступио на снагу 1. децембра 2009), у Унији од двадесет седам држава чланица (колико је Унија имала од 1. јануара 2007) осам држава чинило је мање од трећине чланства.

ближој сарадњи. С тим у вези, најпре ће бити анализирани експлицитни и имплицитни циљеви одређивања минималног броја држава за покретање сарадње, а затим основаност тих циљева. На крају ће бити размотрено да ли је номинално одређивање прага учешћа („х“ држава чланица) најбољи пут за остварење поменутих циљева, тј. да ли се исти резултат може постићи на неки други, једноставнији, начин.

Одређивањем минималног броја држава чланица које морају учествовати у ближој сарадњи постижу се следећи циљеви:⁴⁰¹

- избегава се успостављање ближе сарадње која не би била сврсисходна (критична маса);
- ограничавају се трошкови Уније;
- избегава се појава паралелних или конкурентских политика у оквиру Уније и подстиче тзв. центрипетални ефекат ближе сарадње.

Осим ова три циља, који се наводе као кључни разлози за одређивање минималног броја учесника ближе сарадње, често се помињу још два циља:⁴⁰²

- осигурање легитимитета ближе сарадње;
- умањење тензија унутар институција Уније.

С обзиром на њихове различитости, сваки од ових пет циљева биће посебно размотрен. Приликом анализе сваког од њих, на првом месту ће бити испитана основаност самог циља, на другом месту у којој мери одређивање минималног броја држава учесница ближе сарадње доприноси остварењу тог циља, а на трећем месту да ли је могуће остварити тај циљ и на неки други начин.

2.2.1.1. Кријична маса

Питање минималног броја држава чланица Европске уније које се морају укључити у сарадњу да би ближа сарадња била сврсисходна (критична маса), може бити од кључног значаја у појединим областима (нпр. животна средина, одбрана итд.). Успостављање ближе сарадње између изузетно малог броја држава чланица не би имало никаквог смисла у одређеним областима, а Европска унија би од такве сарадње имала много више штете него користи.⁴⁰³

401 Н. Bribosia (2001), стр. 137.

402 Ових пет циљева помињани су и на Конференцији која је на тему „Наша Европа сутра“ одржана у француском Сенату у Паризу.

403 Н. Bribosia (2001), стр. 137.

Међутим, доњи праг, тј. најмањи број држава за покретање механизма ближе сарадње разликује се од једне области до друге. У појединим областима праг је веома висок, тј. потребан је велики број држава да би ближа сарадња била оправдана и функционална, док је у другима прилично низак и довољно је да се укључи мали број држава чланица, па да сарадња буде изузетно корисна за Унију као целину.

Дакле, чини се да формула утврђена Уговором из Нице и Лисабона (да је осам, односно девет држава чланица неопходно за покретање ближе сарадње) не представља оптимално решење. Било би пожељно да, у сваком појединачном случају, предлог за одобрење ближе сарадње садржи и параметар који се тиче минималног броја држава чланица које учествују у сарадњи.⁴⁰⁴

2.2.1.2. Ограничење трошкова ближе сарадње

С обзиром на оптерећеност буџета Европске уније, веома је важно да трошкови ближе сарадње буду ограничени. Најједноставнији начин да се ограниче трошкови је да Унија финансира само тзв. велике сарадње, тј. оне у којима учествује већина држава чланица Европске уније. Међутим, у Унији од двадесет седам држава, фиксирањем минималног прага за покретање ближе сарадње на девет држава чланица, могу се избећи само најскупљи буџетски сценарији. Стога би ова одредба Уговора требало да буде измењена у смислу да се ограниче трошкови за већи број ближих сарадњи, а не само за оне најскупље.

Што се тиче начина на који би се могли ограничити трошкови ближе сарадње, најчешће се помињу следећа три:⁴⁰⁵

- да се подигне праг учешћа, тј. да се повећа број држава које морају учествовати да би се сарадња могла покренути; међутим, у том случају мора се одустати од амбиција да механизам ближе сарадње буде флексибилан и оперативан инструмент;
- да се Уговором предвиди максималан број ближих сарадњи које могу постојати у Европској унији; међутим, докле год нису одређене области у којима се може покренути ближа сарадња (тзв. позитивна листа⁴⁰⁶), максималан број ближих сарадњи, дозвољених у оквиру Уније, веома је тешко, готово немогуће одредити;
- да се предвиди да се подношењем захтева за одобрење ближе сарадње „замрзава“ ситуација у одређеној области; дакле, када

404 E. Philippart, стр. 15.

405 G. Ricard-Nihoul, стр. 15–19.

406 В. Поглавље III, 2.1.3. Области у којима је забрањена ближа сарадња.

је у одређеној области поднет захтев за покретање ближе сарадње, више не постоји могућност да се у тој области одобри било која друга ближа сарадња (нешто попут клаузула *standstill* или *status quo* које се понекад налазе у уговорима о слободној размени); уношење клаузуле *standstill* допринело би ограничењу броја ближњих сарадњи; међутим, такмичарска логика „ко пре стигне, први се служи“, отвара низ проблема (нпр. ова клаузула је у супротности са обичајима Европске уније и самим тим могућност да клаузула *standstill* буде унета у одредбе Уговора о ближој сарадњи веома је мала).

Дакле, пред избором између неприхватљивог (да се подигне праг учешћа), тешко изводљивог (да се одреди максималан број ближњих сарадњи) и непожељног (да се унесе клаузула *standstill*), најбоље би било прибећи неком четвртом решењу. Имајући у виду да институције које су укључене у буџетски поступак имају одлучујућу улогу у одобравању ближе сарадње, најједноставније би било да оне буду те које ће одлучивати шта се, са финансијске стране, у Унији може толерисати, а шта не.

2.2.1.3. Елиминисање паралелних или конкурентских политика у оквиру Уније

Одређивањем минималног броја држава чланица за покретање ближе сарадње може се избећи појава паралелних или конкурентских сарадњи у областима које су у надлежности Уније. Наиме, ако је праг учешћа за покретање ближе сарадње висок, земље које не учествују у једној ближој сарадњи не могу саме, паралелно, у истој области, покренути другу ближу сарадњу, другим речима не могу испунити услов минималног броја учесника. Циљ ове мере је да се изазове тзв. центрипетални ефекат ближе сарадње, тј. да се земље које су се иницијално противиле постепено укључују у ближу сарадњу.⁴⁰⁷

Међутим, значај елиминисања развоја конкурентских сарадњи у оквиру различитих политика Европске уније варира, од примарног до потенцијално штетног. Какве ће бити последице елиминисања конкурентских политика, зависи од самог концепта ближе сарадње: с једне стране, ближа сарадња може се посматрати као нека врста авангарде, односно претече, а с друге стране, као лабораторија или облик подрегионалне интеграције у Европској унији.⁴⁰⁸

Уколико ближа сарадња представља авангардни инструмент, изузетно је важно да у одређеној области буде дозвољен само један облик

407 H. Bribosia, 2001, стр. 137.

408 G. Ricard-Nihoul, стр. 15–19.

ближе сарадње. Циљ ове мере је спречавање злоупотреба механизма ближе сарадње. Уколико би постојала могућност за покретање више ближих сарадњи у једној области, тзв. антагонистичке групе би овај механизам користиле да истакну своју различитост и продубе „трвења“ у Европској унији.⁴⁰⁹ Да би се онемогућио овакав сценарио, минимални број учесника за покретање ближе сарадње мора бити једнак или већи од половине држава чланица. Дакле, земље које не желе да се укључе у ближу сарадњу не могу покренути неку другу ближу сарадњу. Остајући изван, свесне немогућности да споља утичу на развој ближе сарадње, ове земље ће се запитати имају ли интереса само да прихватају мере које други усвајају у оквиру одређених политика. Није ли, ипак, боље решење да се и саме укључе и тако учествују у дефинисању одређене политике? Управо у оваквом хипотетичком размишљању држава чланица, које су првобитно одлучиле да остану изван сарадње, огледа се центрипетални ефект ближе сарадње.

Иначе, клаузулом *standstill* постиже се исти резултат као и одређивањем високог прага учешћа. Увођење ове клаузуле има и позитивне и негативне стране. С једне стране, клаузула *standstill* је повољнија у смислу да се њеним уношењем не отвара низ оперативних проблема који су неизбежни када су у питању велике групе, тј. висок праг учешћа држава чланица. Међутим, с друге стране, увођење ове клаузуле може проузроковати противљење појединих држава и самим тим паралисање ситуације. Упркос томе што је, у оперативном смислу, једноставнија, државе чланице јој, генерално, нису наклоњене. На основу клаузуле *standstill*, осим дозволе за коришћење заједничког оквира са циљем развијања сарадње између појединих држава чланица, добија се и монопол над његовим коришћењем. Управо та чињеница, да се ради о монополу за развијање сарадње у одређеној области, могла би одвратити поједине државе од гласања за одобрење ближе сарадње.⁴¹⁰

Уколико се прихвати други концепт, на основу кога ближа сарадња представља неку врсту лабораторије или подрегионалне сарадње, није пожељно забранити развој паралелних или конкурентских политика у оквиру одређене области. Будући да се, у овом случају, постојање више ближих сарадњи у истој области истовремено сматра веома корисним, одређивање броја држава које морају учествовати у сарадњи могло би бити контрапродуктивно. Уколико би праг учешћа био висок, за покретање једне ближе сарадње морала би да буде ангажована већина држава чланица ЕУ. Дакле, не би било могуће да се успостави друга ближа сарадња у истој области. Да би до тога дошло (тј. да би у истој области,

409 *Ibid.*

410 E. Philippart, стр. 16–17.

била успостављена друга сарадња) морао би да се сачека неуспех првобитно успостављене ближе сарадње и одлука учесника да је прекину.

Такође, високи праг учешћа, као и клаузула *standstill*, неповољно утичу и на пројекте у којима учествује ограничен број држава које се повезују на регионалној и/или функционалној основи и формирају тзв. подсистеме унутар Европске уније. Будући да је реч о повезивању државе чланица одређеног региона или сличних карактеристика са циљем повећања функционалности, у интересу је саме Уније да се унутар комунитарног правног поретка успостављају овакви подсистеми.⁴¹¹

Имајући у виду различите приступе самом концепту ближе сарадње, сматра се да је оптимално решење да саме институције, надлежне за контролу покретања ближе сарадње, одлучују од случаја до случаја, тј. да у сваком конкретном случају доносе одлуку о томе да ли ће у одређеној области бити одобрена једна или више ближих сарадњи.

2.2.1.4. Осигурање легитимитета ближе сарадње

Обезбедити легитимитет једног новог и сложеног инструмента, није нимало једноставно. Легитимитет ближе сарадње може се осигурати учешћем или већине држава чланица или већине популације Европске уније. Дакле, праг учешћа требало би да буде већи или једнак једној од ове две већине. Претходна искуства (пре свега Уговор из Нице) сведоче да овај праг никако не би требало одређивати номинално, тј. везивати га за један одређен број. Много боље и трајније решење јесте да се праг учешћа дефинише процентуално или пропорционално.

Уговором из Нице било је предвиђено да је за покретање ближе сарадње неопходно учешће осам држава чланица.⁴¹² У време усвајања овог уговора, 2001, Европска унија имала је петнаест држава, тако да је осам држава представљало више од половине чланица. Међутим, 1. маја 2004. у Европску унију примљено је десет, а 1. јануара 2007. две нове државе чланице, при чему одредба Уговора из Нице није измењена. Дакле, у Унији од двадесет седам држава чланица, осам земаља представља мање од једне трећине чланица. Поштујући прописе Уговора из Нице довољно је да се укључи мање од једне трећине држава чланица да би се покренула ближа сарадња.

Иако је Уговором из Лисабона формално измењена одредба која се тиче броја држава чланица потребних за успостављање ближе сарадње, суштински је ситуација остала иста. Наиме, Уговором из Лисабона

411 G. Ricard-Nihoul, стр. 16.

412 Члан 43 (г) Уговора ЕУ.

предвиђено је да је за покретање ближе сарадње потребно девет држава чланица.⁴¹³ Будући да Унија тренутно има двадесет седам држава, да би се покренуо механизам ближе сарадње и даље је довољно да се удружи трећина чланица.

Имајући у виду да је, номиналним одређивањем минималног броја учесника за покретање ближе сарадње, само делимично обезбеђен легитимитет овог механизма, овај концепт би требало напустити. Легитимитет ближе сарадње би требало обезбедити на неки други начин, различит од броја учесника.⁴¹⁴

Саме карактеристике механизма ближе сарадње, на неки начин, представљају гаранцију легитимитета ближе сарадње. Ближа сарадња, као инструмент предвиђен Оснивачким уговорима, успоставља се у интересу Европске уније, предлаже је Комисија, о њој одлучује Савет, одобрава је Парламент и одвија се у институционалним оквирима Европске уније. Дакле, ове чињенице сасвим су довољна гаранција легитимитета ближе сарадње и могу се сматрати, условно речено, компензацијом за напуштање концепта на основу кога се легитимитет обезбеђује одређивањем доњег прага (тј. минималног броја држава чланица које морају учествовати у покретању ближе сарадње).⁴¹⁵

2.2.1.5. Умањење тензија унутар институција

Пре него што буде испитан утицај броја држава учесница у ближој сарадњи на тзв. тензије унутар институција, требало би размотрити да ли је уопште потребно да ове тензије буду сведене на најмању могућу меру.

Питање свођења ризика од тензија на најмању могућу меру поделило је европску јавност.⁴¹⁶ Један део сматра да Европска унија напредује само кроз периоде криза, изналазећи решења за нове изазове са којима се сусреће. Осим тога, јавно мњење на тзв. култ консензуса гледа као на споразуме постигнуте у елитним круговима, којима се европска политичка сцена одржава затвореном. У светлу тога, генерално се на тензије гледа као на конструктивну појаву. И док једни благодонаклоно гледају на ову врсту тензија, други, пак, тврде да оне само наносе штету Унији, као крхкој конструкцији, суоченој са превазилажењем националних суверенитета.⁴¹⁷ Осим тога, у последње време, у Европској унији све

413 Члан 20. став 2. Уговора ЕУ.

414 G. Ricard-Nihoul, стр. 18.

415 *Ibid.*

416 E. Philippart, стр. 18–19.

417 *Ibid.*

је присутнији проблем демократског дефицита.⁴¹⁸ Европски грађани се осећају отуђени од европских институција и изопштени из процеса доношења одлука. У мери у којој грађани не доживљавају европске институције као заступнике својих интереса, кризе могу бити опасне, а ризик од појаве тензија би требало свести на најмању могућу меру.

Дакле, остаје да се испита на који начин број држава које учествују у ближој сарадњи може узроковати тензије унутар институција.

Пре свега, државе чланице Европске уније које не учествују у ближој сарадњи могу блокирати развој сарадње. На основу Уговора, ове државе чланице су, без обзира на то што не учествују у сарадњи, укључене у рад свих институција Европске уније. Једина разлика у односу на државе учеснице сарадње је у томе што државе које не учествују у ближој сарадњи немају право гласа у Савету. Дакле, у случају ближе сарадње мањег обима, државе учеснице сарадње принуђене су да сарађују са Комисијом, Судом правде и Парламентом у којима већину чине представници држава које не учествују у ближој сарадњи.⁴¹⁹

Што се тиче Европског парламента, поједини аутори сматрају да, када Парламент делује у оквиру ближе сарадње, постоји опасност од блокаде у његовом раду (исте до какве би могло доћи и у Савету, да у гласању учествују све државе чланице).⁴²⁰ Европски посланици из држава које не учествују у ближој сарадњи имају право гласа и када се одлучује о мерама које нису обавезне за њихове државе. Чињеница да посланици гласају о мерама које се неће примењивати у њиховим државама, ствара погодно тле за политичке комбинаторике и злоупотребе. Тако је нпр. могуће замислити ситуацију да владе држава учесница сарадње покушају да остваре своје циљеве преко посланика из земаља које су изван ближе сарадње. Наиме, уколико се посланици из држава које учествују у ближој сарадњи не слажу са одређеним мерама за које се залажу њихове националне владе, ове мере би се могле прогурати већином гласова посланика из држава које не учествују у ближој сарадњи и у којима се дате мере неће примењивати.⁴²¹

Одређивањем вишег прага учешћа за покретање ближе сарадње умањује се ризик од спровођења поменутог сценарија. У Европској унији од петнаест земаља, учешће већине држава чланица у ближој сарадњи

418 Појмом демократски дефицит подразумева се проблем везан за отуђеност европских грађана од европских институција. Услед, пре свега, компликованог поступка одлучивања, европски грађани сматрају да су одсечени од доношења одлука у Унији које се и њих тичу. Европска унија је, у очима просечних грађана, далека, неразумљива и не доживљавају је блиско.

419 Н. Bribosia (2001), стр. 119–121.

420 С. D. Ehlermann (1995), стр. 216.

421 G. Ricard-Nihoul, стр. 18–19.

подразумевало је најмање две велике државе, чиме би постизање већине у Парламенту било олакшано. Међутим, после проширења 2004. однос снага се променио, тј. процент малих земаља у саставу Европске уније се повећао. Имајући у виду систем представљања у Европском парламенту,⁴²² само двострука већина држава и становништва Уније могла би да умањи евентуалне тензије приликом гласања о мерама које се тичу ближе сарадње. Будући да би се на овај начин покретање ближе сарадње додатно оптеретило, требало би изабрати неки други, ефикаснији метод којим би биле ублажене евентуалне тензије у Европском парламенту.

Након анализе циљева којима се правда одређивање минималног прага учешћа, као и одрживости актуелног, номинално одређеног минималног прага учешћа, могу се извести три закључка:⁴²³

1. Не постоји универзални број, већ оптимални минимални праг учешћа варира у зависности од многих параметара, нпр. величине саме Европске уније у тренутку покретања сарадње, области у којој се сарадња планира итд. Самим тим, свако везивање за одређени број, тј. номинално дефинисање прага учешћа, представља потенцијални проблем за функционисање ближе сарадње;
2. Поред номиналног дефинисања, постоје и други начини да се одреди минимални праг учешћа, како би се трошкови Уније ограничили, а сарадња заштитила од штетних последица конкурентских ближих сарадњи; и
3. Минималним бројем држава чланица за покретање ближе сарадње, који је предвиђен Уговором из Лисабона (девет држава чланица у Унији од двадесет седам држава), не може се спречити ризик од тензија унутар европских институција. Повећањем броја држава би се, с једне стране, смањиле тензије, али би, с друге стране, покретање ближе сарадње било отежано. Дакле, најбоље би било да минимални број држава чланица које морају учествовати у ближој сарадњи не буде фиксиран, већ да се поменути циљеви осигурају неким другим средствима и методама, уз прихватање ризика од евентуалне појаве тензија унутар институција.

2.2.2. Ближа сарадња као „последње средство“

Будући да је један од основних циљева Европске уније развијање заједничких политика, када се појави неки проблем, државе чланице и институције Европске уније се удружују како би га колективно решиле.

422 Пондерација гласова малих држава чланица.

423 Е. Philippart, стр. 19.

Управо из тог разлога, Уговором из Амстердама било је предвиђено да се ближејој сарадњи може прибећи само као „последњем средству“, када се применом поступака предвиђених Уговорима не могу остварити циљеви Европске уније. Дакле, услов „последње средство“ одражавао је супсидијарни карактер ближе сарадње у односу на активности у којима учествују све државе чланице.⁴²⁴ Како државе чланице најпре морају да докажу неуспех класичних поступака, решење предвиђено Уговором из Амстердама могло би се шематски представити на следећи начин: најпре Комисија предложи одређену меру, затим Савет дискутује и гласа о мери, па уколико, након гласања, мера није усвојена, правне службе у Савету констатују да се приступило гласању и да је мера одбачена. Тек се тада сматра да је услов испуњен.⁴²⁵

Концепт ближе сарадње као „последњег средства“, предвиђен Уговором из Амстердама, има три велика недостатка:

1. Група држава која жели да покрене и развија ближу сарадњу у одређеној области, за сваку меру коју планира да предузме у оквиру те сарадње, мора да захтева посебно одобрење. Овакав систем изузетно је сложен и дуготрајан. Државе учеснице ближе сарадње, приликом сваког новог корака, изложене су вољи држава чланица које се начелно противе сарадњи, тако да су ове последње у могућности да своје неслагање понове више пута;
2. Земљама које желе да развијају сарадњу намеће се радна основа која није оптимална. Наиме, радну основу за покретање сарадње представља предлог Комисије који је састављен тако да га прихвате и најмање заинтересоване државе. Након што је одбачен, тај исти предлог постаје основа за покретање ближе сарадње.⁴²⁶ Дакле, имајући у виду о каквом је предлогу реч, поставља се питање зашто би државе, које желе да продубљују интеграције, биле у обавези да ближу сарадњу заснивају на таквој основи;
3. У оквиру Европске уније могу настати различити облици променљиве геометрије којима је потенцијално немогуће управљати. У систему који омогућава да се одлучује посебно о свакој мери која се предузима у оквиру једне ближе сарадње, не постоје гаранције да ће све државе, које учествују у ближејој сарадњи, прихватити сваку од предложених мера у оквиру те сарадње. Дакле,

424 B. H. Bribosia, „Les coopérations renforcées et nouvelles formes de flexibilité en matière de défense dans la Constitution européenne“, *Revue du Droit de l'Union européenne*, 4/2004, стр. 671.

425 B. F. Fines, „La réforme des coopérations renforcées“, *Revue des affaires européennes*, 4/2000, стр. 364.

426 E. Philippart, стр. 19.

концепт према коме се о свакој мери одвојено одлучује, могао би проузроковати фрагментацију у територијалном смислу у оквиру једне ближе сарадње. Много је једноставније да, уместо појединачног одобрења за сваку меру, одређена група земаља добије опште одобрење за покретање ближе сарадње у одређеној области на основу кога може предузимати низ појединачних мера, без посебног одобрења.⁴²⁷

С обзиром на све негативне аспекте формулације услова „последње средство“ предвиђене Уговором из Амстердама, Уговором из Нице овај услов је редефинисан. Предвиђено је да се ближа сарадња може започети само као „последње средство“, тј. онда када је, у оквиру Савета, утврђено да се циљеви такве сарадње не могу реализовати у разумном року, применом одговарајућих одредаба Уговора.⁴²⁸ Дакле, услов „последње средство“ предвиђен Уговором из Нице, двоструко је измењен, у односу на Уговор из Амстердама:

1. Савет проверава да ли су исцрпљена сва друга средства у одређеној области и да ли је, као последње средство, остало још само покретање ближе сарадње;
2. Приликом одређивања услова за покретање ближе сарадње, више се не помињу циљеви Уговора, већ циљеви саме ближе сарадње. Поједини аутори ову измену у формулацији објашњавају као прелаз од правне констатације пораза ка политичком признању пасивности.⁴²⁹ На основу Уговора из Амстердама било је потребно да је мера, о којој се претходно дискутовало, одбачена. Уговором из Нице, за покретање ближе сарадње било је потребно да се једна група држава чланица забрине над стагнацијом у одређеном сектору, дефинише циљеве дате ближе сарадње (нарочито позивајући се на одредбе Уговора), без обавезе да детаљише о мерама које би требало предузети и затражи од Савета да констатује да се дати циљеви не могу постићи у разумном временском року применом редовног поступка.

Новом формулацијом услова „последње средство“ су, у великој мери, отклоњени недостаци формулације предвиђене Уговором из Амстердама. Ближа сарадња више се није заснивала на акту који је првобитно одбачен, тако да је иницијаторима ближе сарадње остављено много више слободе у погледу циљева и поља активности. Такође, поступак покретања ближе сарадње био је знатно скраћен, што је, у одређеним областима, било веома значајно.

427 G. Ricard-Nihoul, стр. 19–20.

428 Члан 43 А Уговора ЕУ.

429 H. Bribosia (2004), стр. 671.

Имајући у виду да је развијање заједничких политика примарна функција Европске уније, већи део доктрине био је сагласан да су услови предвиђени за покретање ближе сарадње потпуно оправдани и да нема потребе да се мењају приликом ревизије Уговора. Међутим, када је реч о услови „последње средство“, ситуација је била другачија. С обзиром на конфузију коју је стварало тумачење овог услова, већина је сматрала да би га требало укинути.⁴³⁰

Реформом Оснивачких уговора коначно су уважене критике упућене на рачун услова „последње средство“, као услова за покретање ближе сарадње. Дакле, Уговором из Лисабона више се не помиње услов „последње средство“. Предвиђено је да ближу сарадњу, под условом да у њој учествује најмање девет држава чланица, одобрава Савет као последња инстанца, пошто је утврдио да се циљеви постављени у оквиру ове сарадње не могу, у разумном року, остварити у оквиру Уније као целине.⁴³¹

2.3. Провера допуштености захтева

Уговором из Амстердама није било предвиђено који је орган овлашћен за проверу испуњености материјалних и формалних услова за покретање ближе сарадње, док је Уговором из Нице, одговор на ово питање, био дат само делимично. Наиме, овим уговором само је било одређено да је Савет задужен за проверу испуњености услова „последње средство“.⁴³² Уговором из Лисабона, такође, није експлицитно предвиђено која је институција овлашћена за проверу материјалних и формалних услова које мора испунити захтев за отпочињање ближе сарадње.

Дакле, у недостатку изричитих прописа у погледу органа овлашћеног за проверу испуњености материјалних и формалних услова, тумачењем Уговора произлази да су институције које су задужене да одлучују о самом захтеву, имплицитно овлашћене и да оцењују допуштеност захтева.

У време када је Европска унија почивала на тзв. трипартитној структури, поступак покретања ближе сарадње разликовао се од једног до другог стуба. Стога је и провера допуштености захтева била специфична у сваком од три стуба Европске уније.

Уговором из Лисабона ситуација је донекле поједностављена. Предвиђен је јединствен поступак за покретање ближе сарадње у свим областима, осим када је реч о спољној политици и заједничкој безбедности. Дакле, на основу Уговора из Лисабона, Комисија је овлашћена за предлагање ближе

430 Н. Bribosia (2004); F. Fines; G. Ricard-Nihoul; E. Philippart.

431 Члан 20. став 2. Уговора ЕУ.

432 Некадашњи члан 43 А Уговора ЕУ.

сарадње, тако да је она та која проверава да ли захтев испуњава материјалне и формалне услове.⁴³³ Могуће су три ситуације:

1. Комисија може да оцени да је само неки од услова споран (да није испуњен). У том случају Комисија не предложи успостављање ближе сарадње, већ Савету и заинтересованим државама чланицама указује на услов који представља проблем;
2. Комисија може да оцени да је захтев недопуштен (негативна оцена) и да не достави предлог Савету. Она обавештава заинтересоване државе чланице о разлозима тог недостављања. У овом случају, поступак се зауставља. Дакле, када је оцена негативна, одлука Комисије је коначна; и
3. Комисија може да констатује да је захтев допуштен (позитивна оцена) и да достави предлог Савету. Међутим, у случају позитивне оцене Комисије, не постоје гаранције да је одлука коначна. Комисија нема могућности да забрани Савету да он сам изврши проверу и одбаци захтев, ако га оцени као недопуштен. Дакле, када је оцена Комисије позитивна, Савет је тај који има последњу реч, другим речима, оцена Савета је коначна.

Када је реч о предлогу за успостављање ближе сарадње у области спољне политике и заједничке безбедности, поступак је другачији. Државе чланице захтев достављају Савету. Он се прослеђује високом представнику Уније за иностране послове и политику безбедности који даје мишљење о кохерентности ближе сарадње која се разматра са спољном политиком и заједничком безбедношћу Уније. Захтев се такође прослеђује и Комисији која даје своје мишљење, нарочито о кохерентности разматране ближе сарадње са другим политикама Уније. Захтев се истовремено доставља и Европском парламенту ради информисања.⁴³⁴

У светлу иницијатива да се одредбе Уговора о ближој сарадњи поједноставе, намеће се питање да ли је овако сложен, „барокни“ поступак неопходан.⁴³⁵

Имајући на уму да неправилна примена ближе сарадње може довести у питање саме основе Европске уније, за проверу испуњености услова морају бити задужене оне институције које имају обавезу да се старају о очувању интереса Уније. Априори, сасвим је природно да је Комисији, као тзв. чувару Уговора и општих интереса, поверена провера допуштености захтева. Уколико нека држава чланица, Савет или Европски парламент посумњају или се успротиве одлуци Комисије, могу се

433 Члан 329. став 1. Уговора ФЕУ.

434 Члан 329. став 2. Уговора ФЕУ.

435 G. Ricard-Nihoul, стр. 21.

обратити Суду правде. Будући да је Уговорима предвиђена општа надлежност Суда правде за одлуке Комисије, нема потребе за посебном одредбом која би се односила на утуживост овог типа одлука Комисије.

3. ПОСТУПАК ПОКРЕТАЊА БЛИЖЕ САРАДЊЕ

Уговорима је предвиђено да се ближа сарадња може покренути само уколико је добијено изричито и формално одобрење за њено успостављање. Поступак за добијање одобрења састоји се од три етапе:

1. подношење предлога;
2. давање мишљења, одобравање и информисање;
3. усвајање или одбацивање предлога за одобрење.

3.1. Предлој за одобрење

Док се поступак предлагања покретања механизма ближе сарадње, на основу Уговора из Амстердама и Нице, разликовао од стуба до стуба, Уговором из Лисабона предвиђен је јединствен поступак у свим областима, осим када је реч о спољној политици и заједничкој безбедности.

На основу све три верзије Уговора, заинтересоване државе чланице захтев за покретање ближе сарадње предају Комисији. Након што је добила захтев, Комисија подноси Савету предлог за покретање ближе сарадње. У случају да Комисија не поднесе предлог, она ће обавестити заинтересоване државе чланице о разлозима због којих то није учинила.⁴³⁶ Што се тиче сарадње у области спољне политике и заједничке безбедности (некадашњи 2. стуб ЕУ), државе чланице захтев директно упућују Савету.⁴³⁷

Дакле, у већини случајева, Комисија је надлежна за подношење предлога за покретање ближе сарадње. Будући да је реч о институцији која представља тзв. чувара Уговора и заштитника општих интереса Уније, Комисија, по природи ствари, одлуке доноси у интересу Уније као целине, а не само држава које захтевају покретање ближе сарадње. Такође, Комисија има искуства у свим заједничким политикама Уније, тако да она најбоље може проценити корисност покретања паралелне или конкурентске ближе сарадње у одређеној области.⁴³⁸

436 Члан 329. став 1. Уговора ФЕУ.

437 Члан 329. став 2. Уговора ФЕУ.

438 Имајући у виду да за покретање ближе сарадње није више потребна већина, већ само трећина држава чланица.

У последње време, често су се чули предлози да Комисија не би требало да располаже монополом предлагања, пошто је често негативно настројена према успостављању ближе сарадње. Међутим, чињеница да се Комисија неколико пута негативно изјаснила о покретању ближе сарадње, не значи да је она, генерално, променила став о овом инструменту. Питање одузимања Комисији овлашћења за предлагање не може се отворати сваки пут када ова институција, из одређених разлога, не покаже ентузијазам поводом покретања механизма ближе сарадње.⁴³⁹

Међутим, решење предвиђено Уговорима, када је у питању опсег надлежности Комисије, представља другу крајност и такође је било и даље је предмет оштрих критика. Наиме, Уговором из Лисабона предвиђена је идентична одредба као и Уговором из Нице. Комисија има право да уопште не изнесе предлог за покретање ближе сарадње. У случају да Комисија не поднесе предлог, она ће обавестити заинтересоване државе чланице о разлозима због којих то није учинила. Дакле, Комисија је само обавезна да достави разлоге такве одлуке оним државама чланицама којих се тиче ближа сарадња. На тај начин се поступак окончава и не постоји могућност да Савет преиспита основаност одлуке Комисије. Такође, Комисија захтев може оценити допуштеним, али одлучити да га, из одређених разлога, не предложи Савету.

Чини се да се додељивањем последње речи Комисији отишло предалеко и да би требало предвидети могућност да Савет дискутује о разлозима који су наведени у одлуци Комисије. Уколико би Савет те разлоге оценио као неосноване, требало би да он има могућност да се ограда од предлога Комисије. Дакле, без обзира на то што је Комисија потпуно слободна да одлучује о садржају захтева, она би требало да буде обавезна да изнесе предлог пред Савет.⁴⁴⁰

3.2. Мишљење, одобрење и информисање

На основу Уговора из Амстердама и Нице, улога европских институција (пре свега Европског парламента) у поступку покретања ближе сарадње такође се разликовала од једног до другог стуба. Када је реч о предлозима за покретање ближе сарадње у областима које су биле у надлежности 1. стуба ЕУ, консултовање Европског парламента било је обавезно, а у областима за које је био предвиђен поступак заједничког одлучивања, било је потребно и образложено мишљење Европског парламента. Што се тиче покретања ближе сарадње у областима из надлежности 2. стуба ЕУ, захтев се упућивао Комисији и Европском парламенту, али само

439 G. Ricard-Nihoul, стр. 22–23.

440 *Ibid.*

ради информисања ове две институције. А, у случају покретања ближе сарадње у оквиру 3. стуба ЕУ, предвиђена је била само консултација Европског парламента.

Да би механизам ближе сарадње био ефикаснији, било је неопходно поједноставити поступак покретања и ускладити га са институционалним променама које су се одвијале у Европској унији (јачање улоге Европског парламента као представника европских грађана). У том смислу, одредбе Уговора из Лисабона представљају квалитативни напредак. Овим уговором је предвиђено јачање улоге Европског парламента приликом покретања ближе сарадње. У свим областима, осим спољне политике и заједничке безбедности, за покретање ближе сарадње неопходна је сагласност, тј. одобрење Европског парламента.⁴⁴¹

Овакво решење је у складу са еволуцијом институционалног система Уније, који карактерише прогресивно изједначавање улоге Савета и Парламента. Обавеза да се добије сагласност Европског парламента, *a priori*, не компликује покретање ближе сарадње. Штавише, вишеструко је корисно да предлог за покретање ближе сарадње, који је Комисија оценила као допуштен, и који је већина у Савету спремна да потврди, ужива и подршку парламентарне већине.⁴⁴²

Када је реч о сарадњи у области спољне политике и заједничке безбедности, захтев се прослеђује високом представнику Уније за иностране послове и политику безбедности који даје мишљење о кохерентности ближе сарадње која се разматра са спољном политиком и заједничком безбедношћу Уније. Захтев се такође прослеђује и Комисији која даје своје мишљење, нарочито о кохерентности разматране ближе сарадње са другим политикама Уније. На крају, захтев се доставља Европском парламенту ради информисања.⁴⁴³

3.3. Усвајање или одбацавање предлога за одобрење

Један од основних циљева институционализације инструмента ближе сарадње је да се избегне блокада поступка одлучивања у Савету, пре свега онда када је за усвајање одлуке потребна сагласност свих држава чланица. Самим тим, предвиђено је да се одлуке о покретању ближе сарадње усвајају квалификованом већином у Савету.

Међутим, одредба о доношењу одлуке квалификованом већином у почетку је била ограничена, да би временом та ограничења постала слабија, а на крају потпуно нестала. Занимљиво је размотрити како су се

441 Члан 329. став 1, тачка 2. Уговора ФЕУ.

442 G. Ricard-Nihoul, стр. 22–23.

443 Члан 329. став 1. Уговора ФЕУ.

та ограничења, везана за доношење одлуке квалификованом већином у Савету, мењала од Уговора из Амстердама, преко Уговара из Нице, па до Уговора из Лисабона, којим су ограничења потпуно укинута.

На основу Уговора из Амстердама, одлуку о покретању ближе сарадње, у оквиру 1. и 3. стуба Европске уније, доносио је Савет квалификованом већином. Међутим, одредба о доношењу одлуке квалификованом већином била је „ублажена“ могућношћу да нека држава чланица уложи вето. Дакле, један од чланова Савета могао је да изјави да, из неког важног разлога из домена националне политике (који мора да образложи), намерава да се супротстави усвајању одобрења за покретање ближе сарадње квалификованом већином. У том случају гласању се није ни приступало, а Савет је могао, одлуком квалификоване већине, затражити да ово питање размотри Европски савет, са циљем једногласног доношења одлуке.

Овакав поступак, у великој мери инспирисан тзв. Луксембуршким компромисом,⁴⁴⁴ представљао је препреку покретању механизма ближе сарадње.⁴⁴⁵ Стога је Уговором из Нице било укинута право вета у 1. и 3. стубу ЕУ. Држава која се противи покретању ближе сарадње само је имала могућност да затражи да се са ситуацијом упозна Европски савет. Након што би ово питање било размотрено на Европском савету, Савет је одлучивао квалификованом већином.

Иначе, обраћање Европском савету, као инстанци за решавање спорова, представља једну од основних функција Европског савета. Европском савету се прослеђују одлуке, чије је доношење блокирано на неком нижем нивоу, са циљем да постојеће несугласице буду превазиђене на политичком нивоу.⁴⁴⁶ Међутим, могућност обраћања Европском савету није имала исти домет као право вета. Држава која се противила покретању ближе сарадње није могла блокирати доношење одлуке, већ га само привремено одложити (док се Европски савет не изјасни). Дакле, захваљујући одредби о обраћању Европском савету, ипак је био очуван један „сигурносни вентил“.⁴⁴⁷

444 Луксембуршким компромисом из 1966. окончан је период кризе узрокован француском одлуком да у знак протеста (због преласка са принципа једногласности на принцип одлучивања квалификованом већином) не присуствује седницама Савета. Ово раздобље у историји европских интеграција познато је под називом „политика празне столице“. На основу Луксембуршког компромиса државе чланице имају право вета на предложену одлуку у Савету министара, уколико сматрају да је одлуком доведен у питање њихов виталан национални интерес. У пракси се од тада већински није одлучивало, већ се тежило постизању консензуса.

445 Н. Bribosia (2001), стр. 138.

446 F. Fines, стр. 366.

447 F. De La Serre, H. Wallance, „Les coopérations renforcées: une fausse ou bonne idée ?“, <http://www.notre-europe.eu/uploads/tx>, 22. децембар 2010.

Када је у питању сарадња у области заједничке спољне и безбедносне политике (2. стуб ЕУ), поступак одобравања се разликовао у односу на 1. и 3. стуб ЕУ. Државе чланице које су намеравале да унапреде сарадњу, захтев су упућивале Савету. Након тога захтев се прослеђивао Комисији и Европском парламенту ради информисања, а Комисија је давала своје мишљење о томе да ли је предложена ближа сарадња у складу са политиком Уније. Одлуку о одобрењу за успостављање ближе сарадње доносио је Савет једногласно.

Уговором из Лисабона поступак добијања одобрења за покретање ближе сарадње је поједностављен. Будући да је овим уговором укинута тзв. трипартитна структура Европске уније, предвиђен је јединствен поступак у свим областима, осим области спољне политике и заједничке безбедности. Дакле, Уговором из Лисабона одредба која се тиче обраћања Европском савету је укинута. Предвиђено је да одобрење за спровођење ближе сарадње даје Савет, на предлог Комисије и после одобрења Европског парламента.⁴⁴⁸

Када је у питању покретање ближе сарадње у области спољне политике и заједничке безбедности, предвиђено је да високи представник Уније за иностране послове и политику безбедности даје мишљење о кохерентности разматране ближе сарадње са спољном политиком и заједничком безбедношћу Уније, као и да Комисија даје своје мишљење о кохерентности разматране ближе сарадње са другим политикама Уније. Захтев се истовремено доставља и Европском парламенту са циљем информисања. Након тога, одобрење за покретање ближе сарадње даје Савет, који одлучује једногласно.⁴⁴⁹

Поједини аутори критикују обавезу добијања одобрења Савета, истичући да је основни разлог за институционализацију механизма ближе сарадње јачање моћи одлучивања Уније, подстицање европских интеграција и смањење броја сарадњи ван оквира Уговора. Упркос појединим негативним аспектима ове обавезе добијања одобрења, сагласност Савета веома је важна за кохезију и лојалну сарадњу унутар Европске уније. Такође, сагласност Савета представља мост између групе земаља које учествују у ближој сарадњи, с једне стране, и Европске уније као целине, с друге стране. Група држава која жели да успостави између себе ближу сарадњу не може, само на основу добре воље Комисије, да користи заједнички институционални оквир и заједничке поступке и средстава.⁴⁵⁰ Неопходно је да и Савет, као институција која штити интересе држава чланица, буде укључен у доношење овако значајне одлуке за Европску унију.

448 Члан 329. став 1. тачка 2. Уговора ФЕУ.

449 Члан 329. став 2. тачка 2. Уговора ФЕУ.

450 В. В. Racine *et al.*, стр. 37–51.

Будући да је контрола покретања ближе сарадње осигурана (услови допуштености и подршка три централне институције Европске уније), не постоји могућност да се тужбом одложи покретање сарадње. Дакле, одлука о одобрењу ближе сарадње има непосредно дејство. Државама чланицама, које се приликом гласања противе одобрењу покретања ближе сарадње, једино остаје могућност да поднесу тужбу Суду правде.

4. УЧЕШЋЕ ДРЖАВА ЧЛАНИЦА У БЛИЖОЈ САРАДЊИ

Када је реч о учешћу држава чланица у ближој сарадњи, требало би издвојити три ситуације: најпре, државе чланице могу учествовати у сарадњи од самог почетка (тзв. приступање);⁴⁵¹ затим државе чланице могу накнадно да се укључе у ближу сарадњу (тзв. прикључење),⁴⁵² и на крају, права држава учесница ближе сарадње могу бити суспендована, а оне искључене из ближе сарадње (суспензија/искључење учесника).

4.1. Присјуйање држава чланица ближој сарадњи

Круг држава чланица Европске уније заинтересованих да, од самог почетка, учествују у ближој сарадњи, може бити одређен на три различита начина: на основу дискреционог принципа, принципа условне отворености и принципа безусловне отворености.⁴⁵³ У првом случају, иницијатори захтева за покретање ближе сарадње одлучују о величини и саставу групе, другим речима имају право да, на основу слободне процене, донесу одлуку о учешћу других држава чланица Уније у ближој сарадњи. У другом случају, свака држава чланица може учествовати у ближој сарадњи од самог покретања, под условом да испуни одређене услове. И у трећем случају, држава која жели, може учествовати у ближој сарадњи, без обавезе да испуни било какве услове.

4.1.1. Принцип безусловне отворености

На основу принципа безусловне отворености, државе чланице могу учествовати у ближој сарадњи без обавезе да испуне било какве претходне услове. Принцип безусловне отворености има две стране медаље. С једне стране, захваљујући концепту безусловне отворености, ближа сарадња не може да се претвори у тзв. клуб богатих и егоистичних

451 Приступање или акцесија (лат. *accessio*; фр. *accession*).

452 Прикључење (фр. *adhésion*).

453 B. Racine *et al.*, стр. 111.

држава чланица или хегемонистичко језгро у оквиру Уније.⁴⁵⁴ Овај аспект принципа безусловне отворености свакако се сматра позитивним. Међутим, с друге стране, управо безусловна отвореност сарадње потенцијално је опасна и може проузроковати слабљење сарадње. Штавише, може довести до одлуке заинтересованих држава да отпочну сарадњу ван институционалног оквира Уније, што је дефинитивно негативан аспект принципа безусловне отворености.

Од оснивања Европских заједница, развој нових политика заснива се на принципу „давање-давање“.⁴⁵⁵ Државе чланице, које су на вишем степену економског развоја, своја давања условљавају редистрибутивним програмима. Незадовољне сталним давањем контрибуција, ове најразвијеније земље могле би да искористе механизам ближе сарадње за напредак и продубљивање интеграција, а да истовремено, избегну давање одређених контрибуција (нарочито оних за које не постоје озбиљне гаранције да ће бити обезбеђена редистрибуција).

Применом принципа безусловне отворености ближе сарадње, државама које желе, а немају неопходна средства, не може се забранити да учествују у сарадњи. Самим тим, државе чланице које су на вишем степену економског развоја не могу спровести већ поменути сценарио. Дакле, концептом безусловне отворености отклоњена је могућност стварања директоријума. Неколицина држава не може присвојити ближу сарадњу и забранити приступ онима за које сматра да су од периферног значаја.⁴⁵⁶

Међутим, велики недостатак овог концепта представља чињеница да се у ближу сарадњу могу укључити државе чланице које у одређеној области нису досегле одговарајући степен развоја, потребан за равноправно учешће у сарадњи. Учешће ових држава чланица углавном је штетно за развој нових политика, тј. унапређење сарадње у некој области. Осим тога, могућност да ове земље учествују у ближој сарадњи може имати нежељене последице, у смислу да државе чланице, заинтересоване за продубљивање интеграција у одређеној области, у намери да избегну сарадњу са slabим партнерима, одлуче да отпочну сарадњу ван оквира Оснивачких уговора. Имајући у виду да је механизам ближе сарадње уведен, између осталог, и да би се избегло повезивање и сарадња држава чланица ван институционалног оквира Европске уније, принцип безусловне отворености ближе сарадње не представља оптимално решење за развој овог механизма.

Упркос овим негативним аспектима принципа безусловне отворености ближе сарадње, редактори Уговора из Амстердама и Нице

454 E. Philippart, стр. 25–28.

455 Принцип *donnant-donnat* (фр.).

456 E. Philippart, M. Sie Dhian Ho, *Avantages et inconvénients des coopérations renforcées à l'intérieur de l'UE: Argumentation et recommandations*, Scientific Council for Government Policy, La Haye, 2000, стр. 16–17.

определили су се за њега. Иначе, временом се показало да принцип безусловне отворености приликом самог покретања ближе сарадње не представља најбоље решење. Стога је Уговором из Лисабона принцип безусловне отворености ближе сарадње замењен принципом условне отворености ближе сарадње.

4.1.2. Дискрециони принцип

Другу крајност, у односу на принцип безусловне отворености, представља концепт на основу кога државе иницијатори захтева за успостављање ближе сарадње имају дискреционо право да одлучују о саставу и величини групе која покреће сарадњу. Од њихове слободне процене зависи да ли ће одређена држава бити примљена у групу или не.

Концепт који се заснива на дискреционим овлашћењима држава иницијатора, има, у оперативном смислу, низ предности у односу на концепт безусловне отворености. Најбољи начин да се један нови режим развија брзо и ефикасно је да у њега буду укључене само државе које имају сличне полазне основе.⁴⁵⁷ Дакле, систем на основу кога државе, које су мотор интеграција, располажу дискреционим овлашћењима, изузетно је функционалан.

Међутим, овај систем је у директној супротности са основним начелима на којима почива Европска унија – идеји напуштања концепта ексклузивних клубова и покушаја успостављања структуре у којој је сваки члан равноправно представљен.⁴⁵⁸ Основни задатак ове структуре јесте колективно управљање проблемима, а управо системи, који почивају на дискреционим овлашћењима, представљају погодно тле за злоупотребе. Од дискреционих овлашћења прелази се најчешће на арбитрарна, што може проузроковати јаке тензије унутар Европске уније.⁴⁵⁹

Дакле, концепт на основу кога државе иницијатори успостављања ближе сарадње имају дискреционо овлашћење да одлучују о томе које ће земље прихватити у оквиру групе, а са којима не желе да сарађују, не може бити институционализован Уговорима.

4.1.3. Принцип условне отворености

Приликом избора између ова два концепта (принцип безусловне отворености и дискрециони принцип), најбоље је усвојити треће, тј. средње решење. Према овом трећем концепту, иницијатори ближе

457 Историјат самих Европских заједница, као и сарадња у области Шенгена потврђују ову теорију.

458 E. Philippart, стр. 25–28.

459 *Ibid.*

сарадње не могу потпуно слободно одлучивати о саставу групе (не располажу дискреционим овлашћењима), али учешће заинтересованих држава чланица није безусловно. Концепт отворености ближе сарадње, у комбинацији са објективним условима, представља симбиозу два веома битна принципа за европску конструкцију, а то су принцип отворености и принцип ефикасности.

Будући да је Уговорима од самог почетка предвиђено да се, у случају прикључења нових држава чланица, може увести критеријум способности, поставило се питање зашто овај критеријум не би био предвиђен и за државе које желе да учествују у ближој сарадњи од самог почетка. Један део доктрине је сматрао да би иницијално учешће држава чланица у ближој сарадњи требало да буде условљено објективним условима које држава мора испунити.⁴⁶⁰ Аналогно са системом Економске и монетарне уније и системом развијеним у оквиру тековина Шенгена, све државе чланице заинтересоване за развој нове политике формално би требало да буду прихваћене. Међутим, ове државе могу, у потпуности, да учествују у ближој сарадњи, тек када испуне одређене услове који се тичу способности. Дакле, увођењем разлике између држава чланица које желе, али још увек не испуњавају услове за учешће у ближој сарадњи (*pre-in*) и држава које учествују у ближој сарадњи (*in*), принцип отворености је очуван, а сметње, за развој сарадње у оквиру нових политика, отклоњене.⁴⁶¹

Уговором из Амстердама, као и Уговором из Нице, био је предвиђен принцип безусловне отворености ближе сарадње на основу кога свака држава чланица може, у тренутку покретања сарадње, слободно да јој приступи. Учешће државе чланице у ближој сарадњи, приликом њеног успостављања, зависило је само од њене воље.⁴⁶² Међутим, накнадно укључење држава чланица у ближу сарадњу могло је бити условљено испуњењем објективних критеријума. Дакле, на основу Уговора из Амстердама и Нице учешће у ближој сарадњи, на самом почетку, приликом покретања, било је безусловно, док се накнадно укључење условљавало одређеним објективним условима.

С тим у вези, постојала је могућност да се држава определи за сарадњу искључиво из страха да ће касније морати да плати, условно речено, већу цену да би се укључила у сарадњу.⁴⁶³ Дакле, нека држава, без обзира на то што, у том тренутку, није нарочито заинтересована за учешће у ближој сарадњи, одлучује се да јој приступи. На тај начин она избегава да јој, уколико одлучи да се накнадно укључи у сарадњу, буду наметнути нови услови које мора испунити. Имајући у виду мотиве због којих су се

460 Н. Bribosia, (2004), стр. 679.

461 G. Ricard-Nihoul, стр. 25–26.

462 В. Поглавље III, 4.1.1. Принцип безусловне отворености.

463 Н. Bribosia (2004), стр. 693.

ове државе опредељивале да приступе ближој сарадњи, постојала је могућност да је оне блокирају изнутра, тј. да коче процес усвајања одлука у оквиру ближе сарадње (нарочито ако се гласа једногласно).

Уговором из Лисабона предвиђена је новина којом се делимично ублажава поменута слабост механизма ближе сарадње. Приступање ближој сарадњи од самог почетка, такође, може бити условљено, тј. могу се предвидети услови за учешће у ближој сарадњи у тренутку покретања. Дакле, принцип безусловне отворености приликом покретања ближе сарадње замењен је принципом условне отворености.

Наравно, принцип условне отворености неће одвратити од својих намера оне државе које се понашају противно начелу лојалности и укључују се у сарадњу само да би је блокирале. Илузорно је очекивати да ће ове државе бити одстрањене из сарадње на основу објективних критеријума намењених да их дисквалификују.⁴⁶⁴ Међутим, ови критеријуми подразумевају да заинтересоване државе уложе одређени напор и омогућавају да се оцени реална и добра воља кандидата за учешће у ближој сарадњи. Критеријуми могу бити и у форми општих принципа или смерница који прејудуцирају садржај аката који би требало да буде усвојен у оквиру сарадње. Циљ ових критеријума јесте да се одврате од уласка у ближу сарадњу оне државе које нису сасвим сигурне да желе да се укључе. Другим речима, условима учешћа релативизује се принцип отворености у моменту покретања ближе сарадње и повећава њен ексклузивни карактер, тако што се у том стадијуму укључују само оне државе које су заиста заинтересоване за унапређење сарадње.⁴⁶⁵

Супротно томе, што се тиче накнадног укључења, услови учешћа су дефинисани тако да би требало да ограниче дискрециона овлашћења Комисије или Савета када одлучују о захтеву једне државе кандидата да се прикључи ближој сарадњи. Циљ ових услова јесте да се, у каснијем стадијуму, повећа степен отворености ближе сарадње. Самим тим, државе чланице ће бити под мањим притиском, у смислу да морају да се укључе у сарадњу од самог почетка, како би избегле да, приликом накнадног укључења, плате тзв. скупљу улазницу.⁴⁶⁶

Дакле, разлози за увођење принципа условне отворености у фази покретања, потпуно су другачији у односу на принцип условне отворености који је предвиђен за накнадно укључење држава чланица у сарадњу. У почетној фази, ови услови би требало да одврате оне државе чланице које нису заинтересоване за саму сарадњу, већ се укључују из неких других мотива, док у каснијој фази, циљ предвиђених услова јесте

464 *Ibid.*

465 *Ibid.*

466 *Ibid.*

да се заинтересоване државе чланице заштите од арбитражности Комисије и Савета и да им се олакша укључење у ближу сарадњу.

4.2. Прикључење држава чланица ближој сарадњи

Уговором из Амстердама, као и Уговором из Нице било је предвиђено да је ближа сарадња отворена за све државе чланице, у сваком тренутку, под условом да поштују почетну одлуку, као и све одлуке које су, у оквиру сарадње, накнадно донете.⁴⁶⁷ Поред овог општег принципа отворености и обавезе поштовања правног поретка Европске уније (који су били заједнички за сва три стуба), поступак прикључења се разликовао од једног до другог стуба. Разлике су се тичале самог подношења захтева за прикључење, институција које том приликом морају бити консултоване, правне снаге њиховог мишљења, као и институција које су биле овлашћене да одлучују о захтеву.

Једна од најчешћих примедби на рачун поступака за прикључење предвиђеног Уговором из Нице тичала се улоге Савета. Наиме, без обзира на разлике у поступцима између стубова, генерално, Савет је био тај који је доносио одлуку о захтеву држава чланица које желе да учествују у сарадњи. Комисија је била задужена само за давање мишљења о том захтеву. Будући да се у овом стадијуму превасходно радило о формалним питањима, која немају велики политички значај, већи део доктрине је био сагласан да би, због једноставности и ефикасности поступка, интервенција Савета требало да буде укинута. Комисија би требало да буде овлашћена да одлучује о приступању и прикључењу држава чланица, на основу принципа отворености, ублаженог условима способности.⁴⁶⁸

Уговором из Лисабона узети су у обзир ови предлози и измењен је поступак у смислу да је Комисија овлашћена да одлучује о прикључењу држава чланица ближој сарадњи. На основу Уговора из Лисабона, свака држава чланица која жели да учествује у некој постојећој ближој сарадњи своју намеру саопштава Савету и Комисији.⁴⁶⁹ Комисија, у року од четири месеца, рачунајући од датума пријема обавештења, потврђује учешће заинтересованих држава чланица у ближој сарадњи. Комисија, уколико је потребно, констатује да су услови за евентуално учешће у ближој сарадњи испуњени и усваја транзиторне мере које сматра потребним у вези са применом већ усвојених аката у оквиру ближе сарадње.⁴⁷⁰

467 Члан 328. Уговора ФЕУ.

468 Н. Bribosia (2004), стр. 679.

469 Члан 331. став 1. Уговора ФЕУ.

470 Члан 331. став 1. тачка 2. Уговора ФЕУ.

Ипак, уколико Комисија оцени да услови за учешће нису испуњени, она указује на одредбе којима су прописани услови које је потребно испунити и утврђује рок за преиспитивање захтева. Истеком тог рока, она преиспитује захтев. Ако Комисија оцени да услови за учешће нису још увек испуњени, заинтересоване државе чланице могу затражити састанак Савета у вези са тим, који се изјашњава на њихов захтев. Савет може, на предлог Комисије, истовремено, усвојити транзиторне мере.⁴⁷¹

Што се тиче сарадње у оквиру спољне политике и заједничке безбедности, свака држава чланица која жели да учествује у ближој сарадњи обавештава о томе Савет, високог представника Уније за спољне послове и политику безбедности и Комисију.⁴⁷²

Савет потврђује учешће заинтересоване државе чланице, после консултовања високог представника Уније за спољне послове и политику безбедности. Савет, на предлог високог представника Уније за спољне послове и политику безбедности, може истовремено усвојити транзиторне мере за које сматра да су неопходне у вези са применом већ усвојених аката у оквиру ближе сарадње. Ипак, ако Савет оцени да услови за евентуално учешће нису испуњени, он указује на одредбе којима су прописани услови које је потребно испунити и утврђује рок за преиспитивање захтева за учешће.⁴⁷³ На крају, Савет одлучује сагласношћу свих чланова, тј. једногласно.⁴⁷⁴

4.3. Суспензија, искључење и излазак држава чланица из ближе сарадње

Што се тиче суспензије или искључења држава чланица из ближе сарадње, ни својевремено Уговорима из Амстердама и Нице, као ни данас Уговором из Лисабона, није предвиђена ова могућност. Имајући у виду да се поједине државе чланице одлучују да учествују у ближој сарадњи само да би је изнутра паралисале, поставља се питање како их у томе спречити. Да би се заштитиле од овог „тројанског коња“,⁴⁷⁵ учеснице ближе сарадње могу се ослонити само на опште одредбе Уговора према којима су државе чланице обавезне да лојално сарађују, а за државу која не поштује ове обавезе предвиђене су санкције.

Да ли је неопходно предвидети посебне поступке суспензије, искључења или изласка држава учесница из ближе сарадње? Требало

471 Члан 331. став 1. тачка 2. Уговора ФЕУ.

472 Члан 331. став 2. Уговора ФЕУ.

473 Члан 331. став 2. тачка 2. Уговора ФЕУ.

474 Члан 331. став 2, тачка 3. Уговора ФЕУ.

475 G. Ricard-Nihoul, стр. 28.

би направити разлику између две ситуације: прво, када је ближа сарадња успостављена поводом одређене мере коју је Савет одбацио и друго, када је ближа сарадња одобрена на основу циљева које би требало да оствари.

4.3.1. Ближа сарадња успостављена поводом одређене мере коју је Савет одбацио

Када је ближа сарадња успостављена поводом одређене мере коју је Савет одбацио, потпуно је оправдано предвидети поступак суспензије, искључења или изласка држава из ближе сарадње. Свака држава чланица, самим тим што се одлучила да учествује у ближој сарадњи, унапред је прихватила и конкретну меру поводом које је сарадња успостављена (а коју је Савет претходно одбацио). Будући да су обавезе учесника ближе сарадње јасно дефинисане, у случају да их не поштују, права држава учесница била би суспендована, а оне саме, уколико је потребно, санкционисане искључењем из ближе сарадње.⁴⁷⁶

Уколико опште одредбе Уговора нису довољне, могу се предвидети специфични поступци суспензије и искључења. Једно од могућих решења је да се преузму чланови 6. и 7. Уговора о Европској унији (поступци у случају да државе чланице повреду обавезе које се односе на област људских права) и примене на обавезе држава чланица учесница ближе сарадње. Друга могућност је да Комисија буде овлашћена да суспендује државу чланицу која учествује у ближој сарадњи, осим ако се суспензији, једногласно не успротиве остале државе.⁴⁷⁷

С обзиром на тенденције да се механизам ближе сарадњи поједностави, ни у последњој верзији Уговора нису предвиђене специфичне санкције за државе учеснице ближе сарадње које не поштују правила овог механизма.

4.3.2. Ближа сарадња одобрена на основу циљева које би требало остварити

Питање суспензије и искључења држава учесница сарадње много је компликованије када је ближа сарадња одобрена на основу циљева које би требало остварити. Може ли једна држава да буде суспендована или искључена само зато што је одбила да гласа за одређену меру? Нема ли држава чланица, приликом гласања, право на слободу избора?

⁴⁷⁶ B. V. Racine *et al.*, стр. 37–51.

⁴⁷⁷ *Ibid.*

У случају када је ближа сарадња одобрена на основу циљева који би требало да буду остварени, није предвиђена могућност суспензије држава чланица. Међутим, постоје алтернативна решења којима се, у крајњем исходу, постиже сличан ефект као и суспензијом, као што су: позивање на опште начело лојалности између држава чланица, политички притисци, као и претња да ће ближу сарадњу заменити сарадња ван оквира Уговора у којој неће учествовати оне државе које коче њен развој (тзв. саботери).⁴⁷⁸

Будући да је опште начело лојалности, предвиђено Уговорима, обавезно за све државе чланице Европске уније, оно важи и за државе учеснице ближе сарадње. Када једна држава систематично одбија да испуни минимум обавеза, остале учеснице ближе сарадње могу да се позову, у Савету, на начело лојалности међу државама. У том случају, Комисија би требало да их искључи, а Суд правде санкционише по том основу. Међутим, овај поступак позивања на начело лојалности може трајати дуго, при чему је исход крајње неизvestан.⁴⁷⁹

Могућност прибегавања политичким притисцима, представља много бржи и ефикаснији метод. Једна држава чланица, која је имала могућност да не учествује у ближој сарадњи, одлучила је да се прикључи сарадњи, и то само да би изнутра ометала, тј. саботирала њен развој. Будући да се такво понашање сматра нелегитимним, прибегавање политичким репресалијама је олакшано.⁴⁸⁰

На крају, постоји и могућност распуштања ближе сарадње и покретања сарадње изван институционалног оквира Европске уније. Наравно, државе које су играле двоструку игру, тј. које су ометале развој одређене сарадње, биће искључене из нове сарадње, успостављене ван оквира Оснивачких уговора. Међутим, један од основних циљева институционализације механизма ближе сарадње је управо одвраћање држава чланица Европске уније од покретања сарадње ван оквира Уговора, тј. ван институционалног оквира Уније. Стога је ова могућност (распуштања дате ближе сарадње и покретање нове сарадње ван институционалног оквира Уније) непопуларна и требало би је избећи када год је то могуће.

5. ФУНКЦИОНИСАЊЕ БЛИЖЕ САРАДЊЕ

Да би слика о механизму ближе сарадње била потпуна, потребно је свакако размотрити и сам начин функционисања ближе сарадње (тзв. *modus operandi*). У оквиру представљања начина на који функционише

478 G. Ricard-Nihoul, стр. 28.

479 *Ibid.*

480 E. Philippart, стр. 25–28.

овај механизам, најпре ће бити испитан институционални оквир ближе сарадње и поступци који се примењују у склопу ближе сарадње. Уговором о Европској унији је предвиђено да државе чланице могу користити институције Уније и спроводити ближу сарадњу применом одговарајућих одредаба Уговора о Европској унији и Уговора о функционисању Европске уније.⁴⁸¹ Другим речима, ближа сарадња се развија у оквиру јединственог институционалног оквира, користећи поступке и механизме предвиђене Уговором. Након тога, биће анализирани институционални промене које настају покретањем механизма ближе сарадње, другим речима биће размотрено да ли су и на који начин државе које не учествују у ближој сарадњи укључене у рад институција (степен укључености у рад институција). Затим ће бити испитан начин на који се одвија финансирање механизма ближе сарадње. На самом крају биће представљена једна од највећих новина предвиђена Уговором из Лисабона. Реч је о могућности покретања ближе сарадње у оквиру политике одбране и заједничке безбедности, која се у овој области назива перманентна структурисана сарадња.

5.1. Институционални оквир ближе сарадње

На конференцији у Амстердаму (када је инструмент ближе сарадње по први пут предвиђен Уговорима), одлучено је да ближа сарадња буде заснована на истим принципима као и сама Унија. Без обзира на то што у ближој сарадњи не учествују све државе чланице Европске уније, предвиђено је да се она развија у оквиру јединственог институционалног оквира Уније. Дакле, улога европских институција у оквиру ближе сарадње идентична је оној коју би институције имале да је реч о развоју неке од политика Европске уније у којој учествују све државе чланице.⁴⁸² Будући да овај принцип има, како позитивне, тако и негативне последице, постоје предлози да се у оквиру ближе сарадње изврше одређене измене у начину рада појединих институција (пре свега Савета, али и осталих институција Уније).

Дакле, принцип на основу кога ближа сарадња почива на јединственом институционалном оквиру и поступцима ЕУ, има две стране медаље. Најпре ће бити размотрене предности овакве концептуализације механизма ближе сарадње, а затим и њени недостаци, тј. негативне стране.

481 Члан 20. став 1. Уговора ЕУ.

482 Од овог принципа постоји само један изузетак и односи се на гласање у Савету. Иако сви чланови Савета учествују у расправи, само представници оних држава које су укључене у ближу сарадњу учествују у доношењу одлука, в. Поглавље III, 5.1.3. Промене у начину рада Савета.

5.1.1. Предности јединственог институционалног оквира ЕУ

Развој ближе сарадње у оквиру јединственог институционалног оквира Уније, има велики број предности. Пре свега, систем је једноставан и јасан, затим државе које не учествују у ближој сарадњи, ипак су, на одређени начин, укључене и упућене у сарадњу (олакшана је повезаност између земаља учесница и неучесница) и на крају, овако конципиран механизам ближе сарадње доприноси очувању кохезије и наднационалних карактеристика Уније.⁴⁸³

5.1.1.1. Једноставност и јасност система

Прва и основна предност развоја ближе сарадње у оквиру јединственог институционалног оквира Уније јесте то што за развој ближе сарадње важе исти принципи као и за развој заједничких политика Европске уније, у којима учествују све државе чланице. Имајући у виду да је правни поредак Уније, сам по себи, веома компликован, овакво решење се сматра изузетно прагматичним и корисним. Наиме, избором јединственог институционалног оквира, поступака и механизма, избегава се додатно усложњавање правног система ЕУ.

5.1.1.2. Укљученост држава које не учествују у ближој сарадњи

Државе чланице Европске уније које не учествују у ближој сарадњи су, на неки начин, преко својих представника који учествују у раду европских институција, укључене у „живот“ ближе сарадње, тј. у оно што се одвија у оквиру ближе сарадње. Полази се од претпоставке да ће се државе, уколико имају увид у развој сарадње, у одређеном моменту и саме одлучити да се укључе у сарадњу. Реч је о тзв. центрипеталном ефекту ближе сарадње. Имајући у виду да крајњи циљ механизма ближе сарадње није диференцираност, него јединство, до овог циља ће се доћи постепено, управо захваљујући учешћу представника држава које не учествују у сарадњи у раду европских институција.

Током историје европских интеграција, избор појединих држава да остану изван одређене ближе сарадње био је, у великој мери, инспирисан стратегијом „сачекај и види“ (*wait and see*). Након одређеног времена, када би се увериле да ближа сарадња добро функционише, ове државе би одлучиле да јој се прикључе. Занимљиво је, на овом месту, осврнути се на један пример из области социјалне политике.⁴⁸⁴ Наиме,

483 Е. Philippart, стр. 28–32.

484 В. Поглавље II Б. Сарадња у области социјалне политике.

Комисија и једанаест држава чланица тадашњих Европских заједница оцилиле су да не могу утицати на став Уједињеног Краљевства да се не укључује у унапређење сарадње у области социјалне политике. Сходно томе, једанаест држава чланица између себе је успоставило ближу сарадњу у којој Уједињено Краљевство није учествовало. Међутим, неколико година касније, Уједињено Краљевство почело је постепено да прихвата мере које се тичу унапређења социјалне политике у оквиру Европске уније, да би Уговором из Амстердама, мере усвојене у оквиру ове сарадње, биле комунитаризоване.⁴⁸⁵

5.1.1.3. Очување кохезије и наднационалној карактера ЕУ

Трећа предност система ближе сарадње, који почива на јединственом институционалном оквиру Европске уније, огледа се у очувању кохезије и наднационалног карактера Уније. Наиме, евентуалне тензије и конфликти између учесника и неучесника ближе сарадње биће решавани у оквиру самих институција. Штавише, очувањем институционалног јединства Парламента, Комисије и Суда правде, ојачан је наднационални карактер механизма ближе сарадње.

Генерално, наднационални карактер заправо представља специфичност европске конструкције и кључ успеха Европске уније. Листа држава које не учествују у ближој сарадњи ни на који начин не утиче на промене у саставу институција Уније. Уколико би, када делују у оквиру ближе сарадње, биле предвиђене промене у саставу институција Европске уније, то би значило да се чланови институција сматрају националним актерима који само делују на европском нивоу.

Управо потврдом недељивости институција (у смислу непромењеног састава), чланови ових институција, тј. представници држава чланица, подстичу се на то да се изјашњавају на основу свог политичког избора, а не на основу националне припадности.⁴⁸⁶

5.1.2. Недостаци јединственог институционалног оквира ЕУ

Међутим, развој ближе сарадње у оквиру јединственог институционалног оквира Уније, има и другу страну медаље. Све поменуте предности (једноставност и јасност, укљученост у ближу сарадњу држава које у њој не учествују и очување кохезије и наднационалних карактеристика Уније), могу да се посматрају из другог угла и оквалификују као

485 E. Philippart, стр. 28–32.

486 G. Ricard-Nihoul, стр. 31.

негативне стране, тј. недостаци оваквог начина институционализације механизма ближе сарадње. Концепт развоја ближе сарадње у оквиру јединственог институционалног оквира Уније, иако је јасан и једноставан, може представљати проблем у оперативном смислу. Такође, укљученост у ближу сарадњу држава које не учествују у сарадњи може довести до проблема на пољу једнакости и легитимитета, а у одређеним случајевима и доприносити продубљивању разлика унутар Уније.

5.1.2.1. Оперативни недостаци

Избором јединственог институционалног оквира Уније, сви тзв. институционални (формални) проблеми, који постоје на нивоу Уније, преносе се, пресликавају се и на механизам ближе сарадње. Реч је, пре свега, о отежаном функционисању институција и компликованом поступку доношењу одлука узрокованом проширењем Уније. Без обзира на то што је реформа предвиђена Уговором из Лисабона, ступањем на снагу овог уговора 1. децембра 2009, донекле поједноставила поступак доношења одлука и ускладила га са бројем држава чланица, и даље су у Европској унији присутни одређени проблеми везани за функционисање институција, који индиректно погађају и сам механизам ближе сарадње.

Хипотетички, државе које сеprotиве ближој сарадњи и одлучне су да ометају њен развој могу злоупотребити одредбе Уговора на различите начине. Тако, у случају заједничког одлучивања Европског парламента и Савета, мере које група држава учесница ближе сарадње усвоји у Савету мора потврдити Европски парламент. У случају када у ближој сарадњи не учествује велика већина држава чланица, државе које сеprotиве ближој сарадњи могу да покушају да утичу на Парламент у смислу да он не одобри мере предвиђене за успостављање ближе сарадње.⁴⁸⁷

Међутим, поменуте опасности од злоупотреба би требало прихватити са резервом. Аргумент везан за минимални праг учешћа може се лако оспорити. Да би ближа сарадња могла да буде покренута, мора да доприноси остварењу циљеве Уније, служи њеним интересима и јача процес интеграција. Комисија проверава и потврђује да су ови услови испуњени, а затим гласањем, већина држава чланица одобрава процену Комисије. На крају, посланици у Европском парламенту не морају заузети став идентичан оном који заступају њихове владе, нарочито ако претпоставе да је намера владе била блокада покретања ближе сарадње. Европски посланици су представници народа Европске уније, а не представници бирачког тела земље из које потичу. У том смислу, од њих се очекује да се опредељују и гласају у складу са општим интересима саме

487 В. Поглавље III, 2.2.1. Минимални праг учешћа.

Уније. Дакле, реално је мала вероватноћа да би се већина европских посланика систематски противила развоју нових политика у оквиру ближе сарадње. Поједини аутори сматрају да, чак и уколико би дошло до тога да владе врше притисак на своје посланике, велики број посланика определио би се да, приликом гласања, остане уздржан.⁴⁸⁸

5.1.2.2. Негосијаци на пољу једнакости и легијимитијетета

На пољу једнакости, предвиђено је да државе чланице које желе да учествују у ближој сарадњи, али не могу (тзв. *pre-in*) имају онолико права колико и државе чланице које не желе да учествују (тзв. *out*). Сматра се да ово није оптимално решење и да би они које желе да учествују у ближој сарадњи, али не могу, требало да буду у повољнијем положају у односу на оне који могу, али не желе да учествују у сарадњи.⁴⁸⁹

Један део доктрине противи се томе што посланици из држава чланица које не учествују у ближој сарадњи имају право да одлучују, тј. да одобре или одбаце мере које се не примењују у њиховим земљама. Истичући да европски посланици представљају своје бирачко тело, а преко њега своје земље, они су национални представници, на исти начин као и министри који заседају у Савету. Стога поједини аутори сматрају да би правила, која се тичу преговора и гласања у Савету, требало да се примењују и на Европски парламент.⁴⁹⁰

Међутим, овај концепт је у супротности са словом и духом Уговора, тј. са наднационалним карактером Европског парламента. На основу Уговора, Парламент чине представници народа држава чланица. А, европска природа посланичког мандата посланика Европског парламента од велике је важности и не може бити одбачена као правна фикција. У принципу, европски посланици гласају и о мерама које се неће примењивати у њиховим земљама, о чему сведочи палета примера из праксе, који се не доводе у питање. Нпр. европски посланици који су изабрани у Аустрији учествују у доношењу одлука које се тичу заједничке политике риболова, као што и они изабрани у Холандији гласају о програмима за планинску пољопривреду и нико не помиње да би им, у овим областима, требало суспендовати право гласа.⁴⁹¹

5.1.2.3. Продубљење разлика унутар Европске уније

На крају, што се тиче продубљења разлика унутар Европске уније и динамике приступања ближој сарадњи, важеће одредбе могу амбивалентно утицати на став држава које су изван ближе сарадње.

488 E. Philippart, стр. 31.

489 В. Поглавље III, 5.1.3. Промене у начину рада Савета.

490 В. Н. Bribosia (2001), стр. 123.

491 G. Ricard-Nihoul, стр. 30–31.

С једне стране, могућност да државе које не учествују у ближој сарадњи, у великој мери, буду укључене у исту, могла би навести ове државе да промене мишљење и после одређеног времена се одлуче да се придруже групи, тј. да се укључе у ближу сарадњу (центрипетални ефект ближе сарадње).

Међутим, с друге стране, у одређеним случајевима, овако повољан положај држава неучесница, може да допринесе и продубљивању разлика у Европској унији. Државама које су изван ближе сарадње само је битно да су упућене, тј. упознате са одлукама које се доносе у оквиру сарадње. Будући да имају могућност увида у развој ближе сарадње и да чак, у одређеној мери, могу утицати на усвајање одлука које се тичу саме ближе сарадње, ове државе се веома често опредељују да остану изван, тј. да се не прикључе сарадњи.⁴⁹²

5.2. Институционалне промене у оквиру ближе сарадње

Имајући у виду одређене недостатке механизма ближе сарадње, део доктрине сматра да би га требало изменити и допунити одредбе Уговора којима је регулисан овај механизам.⁴⁹³ Циљ ових измена требало би да буде да механизам ближе сарадње буде оперативнији и да има јачи центрипетални ефект, тј. да привуче државе које су изван сарадње да јој се прикључе. У том контексту, требало би изменити институционални оквир на коме почива ближа сарадња. Уговором из Лисабона, који је ступио на снагу 1. децембра 2009, нису уважени ови предлози.

Будући да су предлози о оснивању паралелних институција за потребе ближе сарадње у оквиру Европске уније, апсолутно неприхватљиви,⁴⁹⁴ једино је могуће изменити начин рада постојећих институција Европске уније када делују у оквиру ближе сарадње.

Најпре ће бити анализиран начин на који би се могао реорганизовати, донекле већ измењен, начин рада Савета. Затим ће бити размотрена могућност измена, тј. реорганизације функционисања осталих институција (Комисије, Суда правде и Парламента).

5.2.1. Промене у начину рада Савета

Савет је једина институција из институционалног троугла Европске уније чији је начин рада, када делује у оквиру механизма ближе сарадње, измењен. Уговорима је предвиђено да, без обзира на то што сви чланови

492 Е. Philippart, стр. 30–31.

493 В. Bribosia (2001); В. Racine *et al.*; Е. Philippart; G. Ricard-Nihoul.

494 В. Поглавље III, 2.1. Материјални услови.

Савета учествују у расправама, само представници оних држава чланица које су укључене у ближу сарадњу учествују у доношењу одлука. Међутим, поред постојећих измена, могуће су и додатне измене у начину рада Савета, када Савет усваја одлуке које се тичу ближе сарадње.

Могу се издвојити три модела према којима би се могао реорганизовати начин рада Савета:⁴⁹⁵ повећање овлашћења оним државама које желе, али не могу да учествују у сарадњи (тзв. *pre-in*), смањење овлашћења онима које могу, али не желе да учествују у сарадњи (тзв. *out*), као и увећање овлашћења онима које могу, али не желе да учествују у сарадњи.

5.2.1.1. Повећање овлашћења државама које желе, али не могу да учествују

Државама чланицама Европске уније које желе, али не могу да учествују у ближој сарадњи, може се проширити круг овлашћења тако што ће се предвидети да ове државе чланице учествују у усвајању општих правних аката у оквиру нове политике.

Међутим, омогућити државама које желе, али не могу да учествују у ближој сарадњи, да буду укључене у доношење одлука, представља велики ризик. Овим државама никако није у интересу да се сарадња у оквиру одређене политике брзо развија. Наиме, са продубљењем интеграција, тј. унапређењем сарадње, повећава се и број услова које ове државе, коју су изван сарадње, морају испунити да би се могле прикључити сарадњи. Стога ове државе чланице не желе, односно нису заинтересоване за доношење аката који, на било који начин, доприносе унапређењу ближе сарадње. Успоравајући развој и ограничавајући домете ближе сарадње, оне себи олакшавају могућност да надокнаде пропуштено.⁴⁹⁶ Управо из тога разлога изузетно је важно да њихово право гласа буде суспендовано, све док у потпуности не испуне критеријуме неопходне за учешће у ближој сарадњи.

5.2.1.2. Смањење овлашћења државама које могу, али не желе да учествују

Друга могућност везана за реорганизацију рада Савета је да се преиспитају одређена овлашћења додељена државама чланицама Европске уније које могу, али не желе, да учествују у ближој сарадњи. Циљ је смањење „рањивости“ и увећање центрипеталног ефекта ближе сарадње (под претпоставком да је немогућност утицања на одлучивање

⁴⁹⁵ G. Ricard-Nihoul, стр. 31.

⁴⁹⁶ *Ibid.*

најефикасније средство за промену става држава које првобитно нису желеле да учествују у ближој сарадњи). Државе које не учествују у ближој сарадњи (тзв. аутсајдери) биле би обавештаване о развоју ближе сарадње (нарочито нпр. у погледу заједничких средстава која су стављена на располагање учесницама сарадње), али не би имале право да присуствују расправама у Савету.

Међутим, у вези са смањењем овлашћења државама које могу, али не желе да учествују, намеће се једно питање. Може ли се уопште говорити о Савету, као институцији Европске уније, ако одређени број држава чланица не учествује у његовом раду? С тим у вези, предложена су два решења.⁴⁹⁷

Једно решење састоји се у томе да се државама које могу, али не желе, да учествују у ближој сарадњи, додели статус посматрача: оне би присуствовале седницама Савета, али не би могле да учествују у расправама. Право да учествују у расправама било би резервисано само за државе које желе, али не могу да учествују у ближој сарадњи.

Други предлог је да се државама учесницама ближе сарадње омогући да одржавају неформалне седнице у ужем саставу.⁴⁹⁸ Чини се да је ово решење вишеструко корисно за институционални систем Европске уније. Уколико би одржавање неформалних седница у ужем саставу било дозвољено, сарадња изван оквира Уговора изгубила би једно од најпривлачнијих својстава. Захваљујући могућности одржавања неформалних седница у ужем саставу, државе чланице би све чешће посезале за механизмом ближе сарадње, уместо да сарадњу отпочињу ван оквира Оснивачких уговора.

Будући да је један од основних циљева институционализације механизма ближе сарадње управо одвраћање држава чланица од сарадње ван институционалног оквира Европске уније, Уговорима би требало предвидети могућност одржавања неформалних седница у ужем саставу.⁴⁹⁹

5.2.1.3. Повећање овлашћења државама које моју, али не желе да учесивују

На крају, постоји могућност да се државама чланицама Европске уније које могу, а не желе да учествују у ближој сарадњи, прошири круг овлашћења. Државе које не желе да учествују имају увид у развој ближе

497 *Ibid.*, стр. 32.

498 Ова тема била је једна од главних преокупација држава чланица еврозоне. Идеја о одржавању неформалних седница у ужем саставу је оживљена на Европском савету у Луксембургу, доношењем одлуке о успостављању Еврогрупе (децембар 1997. године). Неопходност одржавања неформалних заседања у ужем саставу, често се помиње у области полицијске сарадње и безбедности у оквиру Европске уније.

499 G. Ricard-Nihoul, стр. 32.

сарадње и могу, у одређеној мери, утицати на сарадњу. Претпоставка је да ће, после одређеног времена, када се увере у предности сарадње, ове државе чланице саме пожелети да се укључе у ближу сарадњу. Дакле, реч је о тзв. центрипеталној динамици ближе сарадње.

Сличан систем установљен је протоколима уз Уговор из Амстердама о специфичном положају појединих држава чланица у оквиру тековина Шенгена.⁵⁰⁰ На основу ових протокола, државе које нису пуноправне чланице Шенгенске зоне имају право да, од случаја до случаја, учествују у усвајању нових мера и/или њиховом спровођењу.

Међутим, велики недостатак овог система, на основу кога државе које не учествују у ближој сарадњи могу да прихватају само одређене мере, јесте што постоји ризик од фрагментације правног поретка у оквиру једне ближе сарадње. Будући да је државама омогућено да прихвате само одређене аспекте ближе сарадње, постоји могућност да круг држава које учествују у свакој појединачној мери, предузетој у оквиру једне ближе сарадње, буде различит. Функционисање овако фрагментиране ближе сарадње изузетно је компликовано. Наиме, у оквиру јединственог система Европске уније постоји подсистем (ближа сарадња), а у оквиру тог подсистема, још мноштво малих, секторских подсистема. Дакле, могло би се рећи да би се на тај начин успоставила тзв. ближа сарадња променљиве геометрије.⁵⁰¹ Осим што је веома сложен, овакав систем (подсистеми у оквиру ближе сарадње) умањио би и транспарентност функционисања, већ довољно комплексног, правног поретка Европске уније.

5.2.2. Промене у начину рада Комисије, Суда правде и Парламента

Када је реч могућностима измена у начину рада осталих институција Европске уније (Комисија, Суд правде, Парламент), требало би направити разлику између Комисије и Суда правде, с једне стране, и Европског парламента, с друге стране.

Будући да су Комисија и Суд правде наднационалне колегијалне институције, могућности промена у саставу и поступку одлучивања ових институција су веома мале, тачније потпуно занемарљиве. Иако је својевремено било иницијатива у правцу измена у начину рада ових наднационалних институција (везаних пре свега за поступак усвајања одлука), оне никада нису биле унете у Уговоре.⁵⁰²

500 В. Поглавље II, В. Сарадња у области слободе кретања лица – шенгенска сарадња, 2.2. Систем одступања (дерогација).

501 Е. Philippart, стр. 33.

502 Résolution du Parlement européen du 10 février 1994, JOCE n° C 61 du 28 février 1994, стр. 155–170. Чланом 46. предлога извештаја Херман (*Hermann*) предвиђено је да

Што се тиче Европског парламента, постоје предлози да се његов рад организује према моделу променљиве геометрије. Циљ предвиђене реорганизације је повећање његове функционалности и јачања легитимитета.⁵⁰³ Имајући у виду представничку функцију Парламента и његова законодавна овлашћења, као и, не нужно, привремени карактер ближе сарадње, у доктрини се почело говорити о тзв. Парламенту променљиве геометрије. Ради се о решењу аналогном са оним које је усвојено када је у питању поступак гласања у Савету. Сходно томе, у овако организованом Европском парламенту, једино би посланици из држава које учествују у ближој сарадњи имали право гласа, док би остали посланици само учествовали у расправи.⁵⁰⁴

Уговором из Амстердама и Уговором из Нице било је предвиђено да Европски парламент почива на принципу институционалног јединства.⁵⁰⁵ Дакле, и онда када доноси одлуке које се тичу ближе сарадње, Парламент функционише према уобичајеним прописима, а не према систему променљиве геометрије.⁵⁰⁶ Уговором из Лисабона потврђен је принцип институционалног јединства Европског парламента. Дакле, ни овим уговором нису предвиђене никакве промене када је реч о саставу и начину рада Европског парламента у оквиру механизма ближе сарадње.

5.3. Финансирање ближе сарадње

На основу Уговора из Амстердама и Нице трошкове успостављања ближе сарадње, осим административних трошкова који се односе на институције, сносиле су државе чланице које учествују у сарадњи, изузев ако Савет, једногласно и након консултација са Европским парламентом, не одлучи другачије.⁵⁰⁷

Ова одредба Уговора изазвала је опречна мишљења у доктрини. Већи део је сматрао да је овакво решење потпуно нелогично. Наиме, ближа сарадња може бити успостављена само ако Комисија и Савет (и Европски парламент у одређеним околностима) установе да она служи циљевима и интересима Европске уније. Стога се поставља питање зашто неадминистративне трошкове сносе само државе учеснице. Поједини аутори инсистирали су на томе да би Унија требало да олакша

ће чланови Комисије, пореклом из држава које не учествују у сарадњи такође бити искључени из дискусије и усвајања одлука у Комисији.

503 В. С. D. Ehlermann (1995), стр. 216.

504 Н. Vribosia (2001), стр. 123.

505 Као и у случају Економске и монетарне уније и старог Социјалног протокола који је прикључен Уговору из Масстрихта.

506 В. Поглавље III, 5.1.2.2. Недостаци на пољу једнакости и легитимитета.

507 Некадашњи члан 44 А Уговора ЕУ.

државама учесницама финансирање неадминистративних трошкова ближе сарадње, наравно под условом да одлуку о томе донесе Савет великом већином гласова.⁵⁰⁸

Међутим, Уговором из Лисабона није измењена ова одредба. Штавише, предвиђено је да и административни трошкови које имају институције падају на терет држава чланица које учествују у тој сарадњи, осим уколико Савет, једногласном одлуком свих својих чланова, а након консултовања Европског парламента, не одлучи другачије.⁵⁰⁹

5.4. Перманентна структура сарадња

Свакако једна од најзначајнијих новина, предвиђена Уговором из Лисабона, односи се на могућност покретања ближе сарадње између држава чланица у области политике безбедности и заједничке одбране.

На основу Уговора из Лисабона политика безбедности и заједничке одбране⁵¹⁰ представља интегрални део спољне политике и заједничке безбедности.⁵¹¹ Она обезбеђује Унији оперативну способност с ослонцем на цивилна и војна средства. Унија може да их употреби у мисијама изван Уније ради очувања мира, спречавања конфликта и јачања међународне безбедности, у складу са основним принципима садржаним у Повељи Уједињених нација. Она извршава те задатке средствима која јој ставе на располагање државе чланице.⁵¹²

Политика заједничке безбедности и одбране укључује постепено утврђивање политике заједничке одбране Уније. Она ће водити заједничкој одбрани чим Европски савет, једногласно, о томе донесе одлуку. Он препоручује да, у том случају, државе чланице усвоје одлуке у складу са својим уставним прописима.⁵¹³

Уговором из Лисабона је предвиђено да, за спровођење заједничке спољне политике и заједничке безбедности, државе чланице стављају на располагање Унији цивилне и војне капацитете за реализацију циљева које утврди Савет. Оне државе чланице које заједнички формирају мултинационалне снаге, могу те снаге ставити на располагање политици безбедности и заједничке одбране.⁵¹⁴

508 Е. Philippart, стр. 33.

509 Члан 332. Уговора ФЕУ.

510 Наслов V, Поглавље 2, Одељак 2 Уговора ЕУ (Одредбе о политици безбедности и заједничке одбране).

511 Наслов V Уговора ЕУ (Опште одредбе о спољној активности Уније и специфичне одредбе о спољној политици и заједничкој безбедности).

512 Члан 42. став 1. Уговора ЕУ.

513 Члан 42. став 2. Уговора ЕУ.

514 Члан 42. став 3. Уговора ЕУ.

Одлуке које се односе на политику безбедности и заједничке одбране, укључујући и оне које се односе на неку мисију која се изводи у складу са овим чланом, Савет доноси, једногласно, на предлог високог представника Уније за иностране послове и политику безбедности или на иницијативу неке државе чланице. У случају потребе, високи представник може предложити, заједно са Комисијом, да се средства држава чланица употребе као инструменти Уније.⁵¹⁵ Такође, Уговором из Лисабона је предвиђено да Савет може поверити, у оквиру Уније, реализацију неке мисије групи држава чланица да би се очувале вредности Уније и послужиле њеним интересима.⁵¹⁶

Уговором из Лисабона предвиђена је и могућност повезивања и успостављања сарадње између уже групе држава чланица у оквиру политике безбедности и заједничке одбране Уније. Реч је о ближој сарадњи, која се у области политике безбедности и заједничке одбране Уније назива перманентна структурисана сарадња или стална структурисана сарадња. Ова сарадња разликује се од тзв. редовног механизма ближе сарадње предвиђеног Уговорима. Дакле, Уговором из Лисабона предвиђено је да државе чланице које испуњавају захтевније критеријуме у погледу војних капацитета и које су, с обзиром на највише захтеве који се постављају пред мисијама, ушле у међусобно чвршће обавезе, успостављају перманентно структурисану сарадњу у оквиру Уније.⁵¹⁷

Државе чланице које желе да учествују у овој сарадњи испуњавају критеријуме и прихватају ангажмане из области војних капацитета наведених у Протоколу о стално структурисаној сарадњи,⁵¹⁸ обавештавају о томе Савет и високог представника Уније за спољне послове и политику безбедности.⁵¹⁹ Савет, у року од три месеца од пријема обавештења, усваја одлуку о успостављању сталне сарадње и утврђује листу држава чланица – учесница те сарадње. Савет одлучује квалификованом већином после консултовања са високим представником.⁵²⁰

Када је реч о овој иницијалној фази (фази покретања сарадње), перманентна структурисана сарадња се разликује од ближе сарадње по више основа. За покретање перманентне структурисане сарадње није предвиђен никакав минимални праг учешћа, нити услов „последњег средстава“. На овај начин наглашен је прагматични карактер структурисане сарадње, упркос чињеници да ће мисије бити дефинисане од случаја до случаја од стране Савета.

515 Члан 42. став 4. Уговора ЕУ.

516 Члан 42. став 5. Уговора ЕУ.

517 Члан 42. став 6. Уговора ЕУ.

518 Протокол бр. 10 о стално структурисаној сарадњи.

519 Члан 46. став 1. Уговора ЕУ.

520 Члан 46. став 2. Уговора ЕУ.

Једном када је успостављена, структурисана сарадња постоји перманентно, како су је оквалификовали на конференцији у Лисабону. Дакле, она се не успоставља од случаја до случаја, у зависности од мисија, већ на један уопштен начин и независно од будућих мисија. Иако је перманентна, првобитни састав подложен је промени, тако да није искључено да, једног дана, учествују све државе чланице, уколико следе предвиђени поступак. У поређењу са перманентном структурисаном сарадњом, ближа сарадња нема перманентан карактер, иако се подстиче учешће већег броја држава, а циљеви и поље деловања унапред су дефинисани актом о одобрењу.⁵²¹

Што се тиче функционисања структурисане сарадње, Савет једногласно усваја одлуке и препоруке, с тим што се једногласност постиже само гласовима представника држава учесница.⁵²² Будући да нигде није поменуто да су државе чланице које не учествују у сарадњи потпуно искључене из рада Савета, могло би се претпоставити да оне могу учествовати у расправама у Савету, као у случају ближе сарадње. Међутим, управо чињеница да је Уговором изричито предвиђено да, у случају ближе сарадње, све државе чланице учествују у расправама у Савету, представља аргумент *a contrario* када је у питању перманентна структурисана сарадња. Дакле, државе чланице, које не учествују у структурисаној сарадњи, не би требало да присуствују ни расправама у Савету. Овакво тумачење више одговора намерама аутора текста Уговора из Лисабона. Наиме, циљ је да се промовише један затворени клуб који би, на тај начин, био ефикаснији у раду.⁵²³

Када је реч о поступку поводом захтева за накнадно укључење других држава чланица, чини се да је овај поступак инспирисан поступком предвиђеном у случају ближе сарадње. Свака држава чланица која накнадно жели да се укључи у стално структурисану сарадњу, о својој намери обавештава Савет и високог представника.⁵²⁴ Савет усваја одлуку којом потврђује учешће односне државе чланице која испуњава критеријуме и прихвата ангажмане. Савет одлучује квалификованом већином, после консултовања са високом представником. Само чланови Савета који представљају државе учеснице сарадње учествују у гласању.⁵²⁵

Супротно механизму ближе сарадње, учешће у перманентној структурисаној сарадњи никада није дефинитивно. Уговором из Лисабона предвиђена је једна веома значајна новина у односу на одредбе о ближој сарадњи. Ради се о могућности суспензије учешћа држава чланица. Уколико нека држава која учествује у сарадњи не испуњава више критеријума или не може да прихвати ангажмане предвиђене Протоколом о структури сталне сарадње, Савет може донети одлуку којом се суспендује учешће

521 Н. Bribosia (2004), стр. 689.

522 Члан 46. став 6. Уговора ЕУ.

523 Н. Bribosia (2004), стр. 688.

524 Члан 46. став 3. тачка 1. Уговора ЕУ.

525 Члан 46. став 3. тачка 2. Уговора ЕУ.

те државе.⁵²⁶ Савет одлучује квалификованом већином, при чему само чланови Савета који представљају државе чланице које су укључене у сарадњу, са изузетком државе која је у питању, учествују у гласању.⁵²⁷

Што се тиче напуштања сарадње, предвиђено је да ако нека држава чланица жели да напусти сарадњу, она о томе обавештава Савет и он доноси акт којим се констатује да је престало учешће те државе чланице.⁵²⁸

Иначе, када је реч о надлежностима Суда правде, акти који се тичу ове сарадње, како иницијална одлука Савета тако и они који се односе на накнадно укључење, нису утуживи код Суда правде.

Одредбе којима се институционализује перманентна структурирана сарадња указују на то да је поступак покретања ове сарадње једноставнији и флексибилнији у односу на механизам ближе сарадње. Чини се да се тиме фаворизује примена перманентне структурисане сарадње у оквиру Европске уније.⁵²⁹

6. ПРАВНА ПРИРОДА БЛИЖЕ САРАДЊЕ И МЕРА ПРЕДУЗЕТИХ У ЊЕНОМ ОКВИРУ

Правну природу механизма ближе сарадње и мера предузетих у оквиру ближе сарадње изузетно је компликовано одредити. Могли би се чак рећи да дефиниција има онолико колико и аутора који су се бавили овим питањем.

Покретањем механизма ближе сарадње између одређеног броја држава чланица Европске уније, уз могућност накнадног укључења осталих држава чланица, успоставља се један специфичан систем у оквиру правног поретка Европске уније, праћен институционалним променама које су карактеристичне за унутрашње функционисање овог механизма.

6.1. Правна природа ближе сарадње

Правна природа механизма ближе сарадње и мера предузетих у оквиру ње није регулисана Уговором из Амстердама. Једино је Протоколом о интеграцији тековина Шенгена у Европску унију, који је прикључен Уговору из Амстердама, предвиђено да државе кандидати за улазак у Унију морају у потпуности прихватити тековине Шенгена. Иако се ни Уговор из Нице не бави правном природом ближе сарадње, прецизирано је

526 Члан 46. став 4. тачка 1. Уговора ЕУ.

527 Члан 46. став 4. тачка 2. Уговора ЕУ.

528 Члан 46. став 5. Уговора ЕУ.

529 P. Maddalon, „L'action extérieure de l'Union européenne“, *Europe*, 7/2008, стр. 63.

да акти и одлуке који из њих произлазе не представљају део правне тековине Европске уније. Ово је потврђено Уговором из Лисабона⁵³⁰

Поставља се питање који је циљ одредбе којом се предвиђа да резултати ближе сарадње нису део правних тековина Уније. Један од основних циљева уношења ове одредбе у Уговоре тиче се будућих проширења Европске уније. На основу одредбе да акти и одлуке усвојени у оквиру ближе сарадње не представљају део тековина Уније, државама кандидатима не намећу се додатне обавезе и самим тим им се олакшава приступање Унији. С обзиром на то да је овим државама довољно компликовано и само преузимање комплетне правне тековине ЕУ, нема потребе додатно их оптерећивати обавезом прихватања и уношења у унутрашње законодавство аката проистеклих из ближе сарадње.⁵³¹ Наиме, потпуно је нелогично да се новим члановима намећу обавезе, од којих је ослобођен одређен број постојећих чланова.⁵³²

Генерално, може се констатовати да се покретањем механизма ближе сарадње ствара хибридна ситуација, тако није нимало једноставно одредити њену правну природу. Режим успостављен у оквиру ближе сарадње не може се оквалификовати ни као посебна међународна организација, нити му се може признати посебан правни субјективитет.⁵³³ Ближа сарадња не може се одредити ни као група држава која делује колективно и мандатира институције да у њено име испуњавају одређене мисије.⁵³⁴ Наиме, на заседањима Савета, представници држава чланица које учествују у ближој сарадњи делују као чланови Савета, а не као представници својих влада.

С обзиром на сложеност питања правне природе ближе сарадње, постоји велики број покушаја да се одреди њена правна природа. Из мноштва дефиниција могла би се издвојити она, на основу које се ближа сарадња одређује као правни подсистем који има одређену аутономију, тачније надлежности које су одузете Унији, све док она не буде могла сама да их обавља.⁵³⁵

6.2. Правна природа мера предузетих у оквиру ближе сарадње

Уколико се прихвати дефиниција ближе сарадње као правног подсистема Европске уније, намеће се питање каква је онда правна природа мера предузетих у оквиру ближе сарадње.

530 Члан 20. став 4. Уговора ЕУ.

531 Н. Bribosia (2001), стр. 149.

532 Овај принцип је, по први пут, усвојен је у погледу тековина Шенгена, које су укључене у правни оквир ЕУ Протоколом уз Уговора из Амстердама.

533 Н. Bribosia (2001), стр. 150.

534 Е. Philippart, стр. 34.

535 Н. Bribosia (2001), стр. 153.

На ово питање не постоји званичан одговор, тачније Уговорима није дефинисана правна природа мера предузетих у оквиру ближе сарадње. Постоји низ различитих начина да се одреди статус мера предузетих у оквиру ближе сарадње. Међу њима се издвајају следеће три могућности:

1. Да се статус различитих мера предузетих у оквиру ближе сарадње не прецизира, већ да се сачека да се Суд правде изјасни поводом овог питања. Касније, приликом неке будуће ревизије Уговора, судска пракса ће бити потврђена или оповргнута. Међутим, ова опција је у супротности са једним од основних циљева механизма ближе сарадње, а то је управо смањење учесталости ревизија Уговора;
2. Да се мере предузете у оквиру ближе сарадње сматрају делом правних тековина Европске уније, али да се њихово поље примене територијално ограничи, у смислу да ове мере нису обавезне за државе кандидате за улазак у Унију.⁵³⁶ Овакав приступ има највећи центрипетални ефекат. Он приближава ближу сарадњу политикама Европске уније тако што предвиђа могућност учешћа по жељи.⁵³⁷ Међутим, у овом случају постоји велики ризик да ће противници ближе сарадње пружати још већи отпор покретању исте;
3. Да се предвиди да политика развијена у оквиру ближе сарадње може постати део правних тековина Европске уније, али да је потребан тзв. формални акт о преузимању. Другим речима, мере донете у оквиру ближе сарадње не представљају део правних тековина Европске уније, докле год у Савету не постоји већина довољна да изгласа преузимање или, када је потребна сагласност свих држава чланица, докле год и последња држава неучесница не затражи да се прикључи ближој сарадњи. Дакле, мере предузете у оквиру ближе сарадње нису, али могу постати део правних тековина Европске уније на основу формалног акта о преузимању.

Упоредивањем предности и недостатака сваког од ова три начина (три могућности за одређивање правне природе мера предузетих у оквиру ближе сарадње) чини се да је, за дефинисање статуса мера предузетих у оквиру ближе сарадње, најпримеренији, тј. најприкладнији трећи концепт. На основу овог концепта мере предузете у оквиру ближе сарадње нису, али могу постати део правних тековина Европске уније на основу формалног акта о преузимању.⁵³⁸

⁵³⁶ *Ibid.* стр. 152.

⁵³⁷ Нпр. конструктивно уздржавање и *opt-in* нарочито у области азила, имиграције и Монетарне уније.

⁵³⁸ G. Ricard-Nihoul, стр. 32–33.

IV. КОНЦЕПТ ДИФЕРЕНЦИРАНЕ ИНТЕГРАЦИЈЕ – БИЛАНС И ПЕРСПЕКТИВЕ

Европска унија се може дефинисати и као резултат компромиса између националних интереса држава чланица и њихових различитих политичких визија Европе. Између држава чланица Европске уније у прошлости често није постојала, као што ни данас не постоји, сагласност око појединих питања, нарочито када се ради о онима која су од кључног политичког значаја за будућност Европске уније. Стога се оне државе које имају сличне амбиције између себе повезују и успостављају различите видове сарадње. Циљ овог повезивања држава чланица није да се различитости отклоне, већ да се оне препознају, прихвате као реалност и одреди начин на који би се могло управљати хетерогеношћу колективних виђења Европљана у различитим областима.

Ближа сарадња, као Уговорима институционализован концепт диференциране интеграције, један је од привилегованих начина за реализацију поменутих циљева. Инструмент ближе сарадње омогућава успостављање заједничких активности, упркос различитим визијама и националним интересима држава чланица, испуњавајући захтеве ефикасности и легитимности. Поједини аутори истичу да се применом овог инструмента ставља тачка на тзв. фантазију о јединству и хомогености европске конструкције.⁵³⁹ Такође, предвиђањем ближе сарадње имплицитно се признаје да Европска унија представља веома погодан оквир за предузимање активности којима би се могли ублажити поједини глобални проблеми.⁵⁴⁰

Приликом анализе биланса и перспектива диференциране интеграције, најпре ће бити размотрена сама улога концепта диференциране интеграције у оквиру правног поретка Европске уније. Кроз анализу циљева, ризика и значаја ближе сарадње, као Уговором институционализованог облика диференциране интеграције, биће указано на то да диференцирана интеграција, као таква, није сама себи циљ, већ да представља само једну етапу на путу ка јединству Европске уније. Затим ће бити размотрен

539 Т. Chopin, J. F. Jamet, „La différenciation peut-elle contribuer à l’approfondissement de l’intégration communautaire?“, http://www.robert-schuman.org/question_europe.php?num=qe_107, 29. октобар 2010.

540 Нпр. сиромаштво у области енергије и климатско загревање, прелаз из изобиља на мањак прехранбених намирница, имиграција, смањење међународне безбедности итд.

један веома занимљив аспект диференцираности у оквиру правног поретка Европске уније. Реч је о односу између величине држава чланица и концепта диференциране интеграције. Биће испитано да ли и у којој мери величина држава чланица утиче на њихов положај у оквиру диференциране интеграције. Посебан акценат биће на односу малих држава чланица Европске уније према концепту диференцираности и њиховим могућностима да утичу на покретање механизма ближе сарадње. За крај, у оквиру перспектива диференциране интеграције, биће анализирани могућности покретања ближе сарадње у одређеним областима које су у надлежности Уније и у којима је за доношење одлука неопходна сагласност свих држава чланица. Будући да је у појединим областима (нарочито оним које спадају у тзв. изворне надлежности) веома тешко постићи сагласност свих држава чланица, ближа сарадња представља инструмент који омогућава унапређење сарадње у тим областима.

1. ДИФЕРЕНЦИРАНА ИНТЕГРАЦИЈА – ЕТАПА НА ПУТУ КА ЈЕДИНСТВУ ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ

Иако механизам ближе сарадње, као Уговорима институционализован концепт диференциране интеграције, постоји више од десет година (први пут је предвиђен Уговором из Амстердама), до данас формално није покренут ниједном. Разлози за непокретање овог механизма могу се поделити на оне практичне и оне теоријске природе. Под разлозима практичне природе подразумевају се веома строги услови за покретање ближе сарадње предвиђени Уговорима, док се теоријски разлози односе на евентуалне ризике које са собом повлачи успостављање овог механизма.

Када је реч о разлозима практичне природе, већина аутора сагласна је да су услови за покретање ближе сарадње компликовани, па је, самим тим, пасивност у овој области донекле оправдана. Иако је, најпре Уговором из Нице, а касније и Уговором из Лисабона, број услова за отпочињање ближе сарадње смањен, а сами услови поједностављени, успостављање овог механизма и даље представља веома сложен поступак.

Међутим, када су у питању теоријски разлози (ризички од успостављања механизма ближе сарадње), у доктрини су мишљења подељена. Један део истиче да се тиме нарушава јединство Уније и отварају врата све већим тензијама међу државама чланицама,⁵⁴¹ док други сматра да

541 B. G. De Kerchove D'Ousselohem, „Un espace de liberté, de sécurité et de justice aux dimensions incertaines. Quelques réflexions sur le recours aux coopérations renforcées en matière de justice et d'affaires intérieures”, *Le traité d'Amsterdam. Espoirs et déceptions* (dir. Y. Lejeune), Bruylant, Bruxelles, 1998, стр. 287–295; F. Hanf, „Les différenciations dans le traité de Maastricht sur l'Union européenne: modèles pour l'intégration future?”, *L'Union*

управо овај механизам доприноси очувању јединства Уније и смањењу тензија међу државама.⁵⁴²

Независно од основаности свих ових аргумената, сасвим је извесно да је за даљи напредак Европске уније, чији се број чланова sukcesивно повећава, неопходно да се прибегне диференцираној интеграцији. У том смислу, концепт ближе сарадње представља један од најприкладнијих инструмената за развој и унапређење сарадње између држава чланица у оквиру политика Уније. С обзиром на растућу хетерогеност европске конструкције, механизам ближе сарадње може се оквалитиковати као неопходни „сигурносни вентил“⁵⁴³ за наставак регуларног функционисања Уније. И колико год, у први мах, парадоксално деловало, управо примена концепта диференцираности у пракси доприноси очувању јединства европске конструкције, у крајњем исходу.

Најпре ће бити представљени циљеви механизма ближе сарадње, као Уговорима институционализованог концепта диференциране интеграције. Након тога, биће испитани евентуални ризици које повлачи покретање овог механизма. На крају ће бити размотрен значај механизма ближе сарадње у Европској унији од двадесет седам држава чланица. Један од основних циљева ове анализе је да се укаже на то да диференцираност представља само етапу на путу ка циљу који се огледа у остварењу јединства Европске уније.

1.1. Циљеви ближе сарадње

Данас, након више од педесет година од оснивања, Европска унија се суочава са великим бројем проблема везаних за функционисање њених институција. Начела на којима је почивао рад институција у Заједници од шест држава чланица, веома је тешко поштовати у оквиру структуре у чијем саставу се налази двадесет седам различитих земаља. Пре свега, принцип јединства и једнакости држава чланица, у смислу да све државе морају учествовати у развоју свих политика Уније (од кога је било одступања још у првим годинама живота европске творевине), више се не може примењивати. О томе најбоље сведоче бројни примери концепта диференциране интеграције, успостављени у оквиру правног поретка Европске уније.

Инструмент ближе сарадње представља мост између проширења Уније и продубљења интеграције, тј. омогућава да Унија, упркос sukcesивном повећању броја држава чланица, напредује и унапређује сарадњу

européenne après Maastricht, Institut d'études européennes – Université libre de Bruxelles, Bruxelles, 1992, стр. 23–29.

542 T. Chopin, J. F. Jamet.

543 E. Philippart, стр. 3–8.

у оквиру заједничких политика. Дакле, одредбе о ближој сарадњи представљају једно од решења (можда само делимично) за наставак развоја политика и напретка Европске уније.

Циљ институционализације механизма ближе сарадње је да се превазиђу проблеми са којима се Европска унија свакодневно сусреће у раду. Међу мноштвом проблема издвајају се: блокада процеса одлучивања у Савету, развој *ad hoc* режима флексибилности у оквиру Уније, учестале ревизије Уговора и развој сарадњи ван оквира Уговора у областима који су у надлежности Уније.

Имајући у виду поменуте проблеме, основни циљеви механизма ближе сарадње могли би се дефинисати на следећи начин:⁵⁴⁴

- превазилажење блокаде процеса одлучивања у Савету;
- рационализација употребе *ad hoc* режима флексибилности у оквиру Уније;
- спречавање учесталих ревизија Оснивачких уговора;
- одвраћање држава чланица од покретања сарадњи ван оквира Уговора у областима који су у надлежности Уније.

1.1.1. Превазилажење блокаде процеса одлучивања у Савету

Ревизијама Оснивачких уговора у Амстердаму, Ници и Лисабону смањен је број области у којима је, за усвајање одлука, потребна сагласност свих држава чланица у Савету. У највећем броју случајева предвиђено је доношење одлука већином гласова (квалификованом већином). Упркос овим изменама, неколицина држава чланица и даље може да блокира усвајање одлуке и самим тим развој одређене политике. Дакле, у случају када већина националних влада сматра да је одређена мера (коју је Комисија предложила, а Парламент спреман да подржи) неопходна за остварење циљева Уније и у складу са општим интересима, дата мера и даље може бити одбачена, само зато што се са њом не слаже мањина држава чланица у Савету. Могућности да мањина држава чланица блокира усвајање одређене мере, са проширењем Европске уније све су веће.

У том контексту, ближа сарадња, као институционализована форма концепта диференцираности, представља један од начина да се спречи блокада у раду Савета и унапреди сарадња између заинтересованих држава чланица у одређеним областима. Захваљујући механизму ближе сарадње, одређена мера може да буде усвојена, без обзира на то што

544 *Ibid.*

се томе противе поједине државе чланице (јер не могу или не желе да прихвате одређену меру). Овај механизам омогућава да државе чланице, које желе и могу, продубљују интеграције, а оне које не могу или не желе, не учествују у томе. Наравно, сарадња ће бити отворена за све државе чланице, тако да оне земље које се иницијално нису укључиле у сарадњу, могу накнадно да јој приступе.

1.1.2. Рационализација употребе *ad hoc* режима флексибилности у оквиру ЕУ

Током последње две деценије, у оквиру правног поретка Европске уније, нагло се повећао број *ad hoc* режима флексибилности. Ови облици флексибилности веома су комплексни, а њихово постојање додатно усложњава функционисање ионако компликованог система Европске уније. Осим тога, управљање различитим облицима флексибилности у оквиру правног система Европске уније представља изузетно велики издатак за Унију.

Стога би употреба ових режима флексибилности у оквиру правног поретка Европске уније требало да буде рационализована. Рационализација, наравно, не подразумева укидање различитих облика флексибилности. Имајући у виду величину и хетерогеност Европске уније, неопходно је да се узму у обзир и институционализују различитости између држава чланица. Управо ови *ad hoc* режими флексибилности пружају Унији дозу „мекоће“, која јој је, као специфичном облику повезивања држава чланица, неопходна за даљи развој.⁵⁴⁵

С тим у вези, намеће се питање који је најпогоднији правни пут да се рационализује употреба *ad hoc* режима флексибилности. Механизам ближе сарадње може се оквалификовати као веома повољан правни оквир, којим се могу обухватити и систематизовати различити облици флексибилности. У перспективи би требало да сви облици флексибилности буду засновани на истим принципима, другим речима, све дерогације (одступања) предвиђене у корист одређених држава чланица требало би да буду успостављене у складу са одредбама о ближој сарадњи, предвиђеним Уговорима. На тај начин би управљање бројним облицима флексибилности који постоје у Европској унији било једноставније и представљало мањи трошак за Унију.

Дакле, институционализација диференцираности, у виду одредаба о ближој сарадњи, омогућава рационализацију употребе *ad hoc* режима флексибилности у оквиру Уније.

545 *Ibid.*

1.1.3. Умањење учесталости ревизија Оснивачких уговора

Од осамдесетих година па до данас, Оснивачки уговори су претрпели неколико великих ревизија, као и бројне ревизије мањег обима. Под тзв. великим ревизијама подразумевају се измене и допуне Оснивачких уговора Јединственим европским актом, Уговором из Мастрихта, Уговором из Амстердама, Уговором из Нице и Уговором из Лисабона. Што се тиче ревизија мањег обима, оне се односе на измене и допуне Оснивачких уговора до којих долази услед проширења Уније, тј. сваки пут када Унији приступа нека нова држава чланица.

Када је реч о ревизијама већег обима, ревизији углавном претходи дуготрајан процес припрема, након чега следи, такође дуга, а понекад и веома проблематична, фаза ратификације измена и допуна Уговора. Стога учестале ревизије Уговора нису нимало пожељна појава у европском миљеу. Ревизијама Оснивачких уговора се предвиђају нове области надлежности Уније, проширују овлашћења Уније у областима које су већ у њеној надлежности, уводе нови поступци одлучивања, реорганизује институционални оквир Уније итд.

Различити режими дерогација (одступања) установљени у корист појединих држава чланица Уније институционализују се, такође, ревизијама Оснивачких уговора. Управо захваљујући овим дерогацијама у корист појединих земаља омогућено је унапређење постојећих и развој нових политика у оквиру Уније. Иначе, клаузуле о дерогацијама (*opt-out* и *opt-in*) никада се не налазе у самом тексту Уговора, већ су предвиђене протоколима који су прикључени Уговорима. Овим протоколима се дефинишу циљеви, мере, као и институционални оквир режима дерогација (тзв. унапред одређена флексибилност).⁵⁴⁶ Свако прикључење ових протокола Уговорима заправо представља ревизију Оснивачких говора (тзв. ревизију мањег обима). У том смислу, успостављање различитих *ad hoc* режима флексибилности, тј. додељивање дерогација у корист појединих држава чланица, доприноси учесталости ревизија Уговора.

Институционализација концепта диференцираности, у виду одредаба о ближој сарадњи, омогућава да се у оквиру редовног функционисања Уније успостављају различити облици флексибилности у корист појединих држава чланица. Будући да специфичан статус појединих држава чланица почива на одредбама Оснивачких уговора, није потребна ревизија Оснивачких уговора у том смислу.

546 В. Поглавље I, 2.2.2.1. Подела на унапред одређену флексибилност, општу флексибилност и флексибилност од случаја до случаја.

1.1.4. Одвращање држава чланица од покретања сарадњи ван оквира Оснивачких уговора

Током осамдесетих и деведесетих година прошлог века појавили су се облици повезивања држава чланица изван институционалног оквира Уније. Реч је о различитим видовима сарадње, успостављеним независно од Уговора, али у областима које су у надлежности Европске уније.

Иако су поједини облици повезивања држава чланица, започети ван институционалног оквира Европске уније, касније укључени у Уговоре (нпр. тековине Шенгена, велики део тековина Западноевропске уније у области одбране итд.), и даље постоје различити видови сарадње између држава чланица ЕУ, успостављени ван институционалног оквира Уније и независно од Оснивачких уговора.⁵⁴⁷

Повезивање држава чланица ван институционалног оквира Европске уније поделило је европску стручну јавност.

Један део доктрине сматра да ови облици сарадње, успостављени ван институционалног оквира Уније, наносе штету Европској унији.⁵⁴⁸ Овакав вид повезивања и сарадње држава чланица двоструко је штетан, тј. није у интересу ни Уније као целине, али ни оних држава чланица које не учествују у сарадњи. С једне стране, будући да се ови облици сарадње одвијају ван институционалног оквира Уније, државе чланице које не учествују у сарадњи потпуно су одсечене од развоја те сарадње, односно немају никакву могућност увида у доношење одлука. С друге стране, државе учеснице сарадње располажу веома широким дискрецијом и ексклузивним овлашћењима када је реч о проширењу сарадње и пријему нових држава чланица. Дискрециона овлашћења ових држава се, ни на који начин, не могу ограничити. Стога један број аутора сматра да, успостављањем овакве сарадње, долази до слабљења кохерентности и повећања фрагментације унутар већ довољно издељене Европске уније.

Међутим, други део доктрине је мишљења да су управо ови облици сарадње веома корисни и представљају модел за даљи напредак Европске уније.⁵⁴⁹ Будући да је сагласност унутар Уније веома тешко постићи (нарочито у оним областима у којима се захтева сагласност свих држава

547 Најчешће се државе чланице повезују и успостављају сарадњу у области образовања, професионалног усавршавања, омладине, културе, јавног здравља, туризма, енергије, цивилне заштите, трансевропских мреже, индустрије, истраживања и развоја, заштите животне средине, као и различите политике подршке везано за Економску и монетарну унију, као што су прописи о банкарском надзору, порези на предузећа, уређење финансијског тржишта и берзе.

548 B. E. Philippart.

549 F. Dehousse, D. Sifflet; N. Quillet.

чланица), поједине државе се одлучују да отпочну сарадњу ван оквира Уније. Заинтересоване државе чланице своју сарадњу заснивају на акту међународног јавног права, тј. склапају међународни уговор. Временом, када се сарадња покаже као успешна, у њу се постепено укључују остале државе чланице Уније, да би на крају дата сарадња била интегрисана у Оснивачке уговоре и постала саставни део правног поретка Европске уније. Реч је о добро познатом сценарију примењеном у случају Шенгенске сарадње⁵⁵⁰ и Уговора из Прума.⁵⁵¹

Независно од подељености европске стручне јавности поводом успостављања сарадње изван институционалног оквира Уније, чињеница је да је један од циљева механизма ближе сарадње одвраћање држава од успостављања сарадње ван оквира Уговора, бар у оним областима које су у надлежности Уније. Државе чланице би требало мотивисати да се повезују и успостављају сарадњу користећи механизме предвиђене Уговорима. С тим у вези, чини се да је много боље поједноставити одредбе о ближој сарадњи, у смислу ублажавања услова за покретање овог механизма. Само на тај начин државе чланице могу се одвратити од покретања нових иницијатива ван институционалног оквира Уније и независно од Уговора. Осим тога, поједностављењем услова за покретање ближе сарадње, државе чланице биће стимулисане да покрену поступак за укључење појединих постојећих облика флексибилности (успостављених ван оквира Оснивачких уговора) у правни поредак Европске уније.

Уговором из Лисабона су поједностављени услови за покретање механизма ближе сарадње. Будући да је овај уговор ступио на снагу тек 1. децембра 2009, још увек је рано давати оцене о томе колико ће поједностављење услова за отпочињање ближе сарадње допринети повећању броја иницијатива за успостављање овог механизма.

1.2. Ризици покретања ближе сарадње

И након више од десет година од институционализације диференциране интеграције у виду механизма ближе сарадње, један део европског јавног мњења и даље гледа на овај концепт са дозом обазривости. Овакво расположење најбоље илуструје чињеница да, током преговора о Уговору из Нице, као и о Уговору из Лисабона, поједине државе чланице нису скривале скептицизам поводом ублажавања услова за покретање овог механизма.

550 В. Поглавље II, В. Сарадња у области слободе кретања лица – шенгенска сарадња, 2. Интеграција тековина Шенгена у правни поредак Европске уније.

551 В. Поглавље II, В. Сарадња у области слободе кретања лица – шенгенска сарадња, 4. Перспективе шенгенске сарадње – Уговор из Прума.

Будући да Европска унија традиционално почива на једнакости и солидарности, један део доктрине сматра да ће се применом диференциране интеграције само повећати хетерогеност и изгубити кохезија Европске уније. Међу државама чланицама биће све мање солидарности, како политичке тако и финансијске. Тензије унутар Уније ће порасти услед појаве ривалских група,⁵⁵² или стварања директоријума,⁵⁵³ или самом чињеницом поделе између, с једне стране, неколико земаља које чине тврдо језгро, које је, можда не правно, али суштински затворено, и с друге стране, мање развијених држава које би чиниле тзв. Европу друге класе.

Механизам ближе сарадње, као Уговорима институционализован концепт диференциране интеграције, омогућава групи држава да напредује, у смислу да продубљује интеграције у одређеној области, примењујући одредбе Уговора. Стога поједини аутори сматрају да овај механизам сарадње доприноси повећању разлика између држава чланица, поделама у оквиру Уније, као и могућности дискриминације према државама које не учествују у сарадњи.⁵⁵⁴ Да би се умањила потенцијална ривалства између држава чланица, неколицина земаља се залагала да се одредбама о ближој сарадњи прикључи и одредба о солидарности међу државама чланицама Европске уније. Иначе, занимљиво је да је одредба о солидарности међу државама била предвиђена још у Извешају Тиндеманс из, сада већ давне, 1975. године.⁵⁵⁵

Осим опасности да се успостављањем диференцираности нарушава хармоничан однос међу државама чланицама, такође се, не тако ретко, помиње могућност да ће унутрашње поделе проузроковати и поремећаје у функционисању институција. Различит положај држава чланица, који почива на концепту ближе сарадње, поједини аутори карактеришу као прикривени напад на принцип јединственог институционалног оквира Европске уније.⁵⁵⁶

Један део научне мисли сматра да развојем диференциране интеграције може бити доведен у питање сам правни поредак Европске уније.⁵⁵⁷ Захваљујући инструменту ближе сарадње, државе чланице ће смањити напоре око усвајања неког акта од стране свих земаља. Појединци иду тако далеко да тврде да ће тзв. диференцирано право заменити

552 G. De Kerchove D'Ousselohem, стр. 287–295.

553 J. Andreani, „Noyau dur ou avant-garde européenne“, *Commentaire*, 77/1997, стр. 37.

554 G. De Kerchove D'Ousselohem; J. Andreani; J. Monar, „Schengen and flexibility in the Treaty of Amsterdam: opportunities and risks of differentiated integration in EU Justice and Home Affairs“, *Shengen, Judicial Cooperation and Policy Coordination* (ed. M. Den Boer) EIPA, Maastricht 1997, стр. 17.

555 В. Поглавље I, 1.2.1. Развој диференциране интеграције пре 1992. године.

556 J. Monar, стр. 17.

557 G. De Kerchove D'Ousselohem; J. Monar; F. Hanf.

униформно право Европске уније.⁵⁵⁸ Предвиђају конфликт између два типа норми, као и тензију између диференцираног права Европске уније и националних права.⁵⁵⁹ Такође, са повећањем броја дерогација, клаузула о изласку (*opting-out*) и ближих сарадњи, комплексан политички и правни систем Европске уније, постаје још сложенији, што ће додатно умањити транспарентност активности Уније.⁵⁶⁰ Истиче се да може доћи до фрагментације права Европске уније, као и до потреса на унутрашњем тржишту, што је још опасније.⁵⁶¹

Постоје теорије према којима би диференцирана интеграција могла довести, у неком моменту, до трансформације Европске уније у тзв. Европу по жељи.⁵⁶² Дакле, свака држава чланица имала би право да, као са менија, бира политике у којима жели да учествује. У том случају сама идеја о припадности Унији, која почива на принципима једнакости, солидарности и јединственог тржишта, не би више имала смисла.

Наравно, веома је тешко оспорити да постоји одређен степен ризика од примене концепта диференциране интеграције у разноликом пејзажу Европске уније. Диференцираност, сама по себи, имплицира одређено рашчлањавање, дељење. Дакле, иако су страхови једног дела научне мисли донекле оправдани и свакако их треба узети у обзир, не сме се занемарити чињеница да они нису емпиријски потковани. Наиме, приликом разматрања бројних аргумента у прилог тези да механизам ближе сарадње повећава подељеност унутар Уније и нарушава једнакост између држава чланица, мора се имати у виду да се они ипак заснивају само на теоријским анализама и претпоставкама. Досадашња искуства Европске уније везана за диференцирану интеграцију (пре свега велике тековине Европске уније, као што су Социјални протокол, Економска и монетарна унија, шенгенска сарадња) сведоче у супротном смеру. Прибегавањем флексибилности, у областима у којима се иницијално није могла постићи сагласност свих држава чланица остварен је напредак. Не само да није дошло до нарушавања хармоничног односа међу државама чланицама, већ су они, управо успостављањем диференциране интеграције, успешно очувани. Државама чланицама које су желеле, дозвољено је да иду напред и продубљују интеграције, уз могућност да оне државе, које не желе или не могу да учествују, у почетку остану по страни и укључе се у сарадњу у неком накнадном моменту.

558 G. De Kerchove D'Ousselohem.

559 F. Hanf, стр. 23–29.

560 F. Chaltiel, „Le traité d'Amsterdam et la coopération renforcée“, *Revue du Marché commun et de l'Union européenne*, 418/1998, стр. 293; F. De Le Serre, H. Wallace.

561 G. De Kerchove D'Ousselohem, стр. 295.

562 F. Manin, „Le problème de la géométrie variable“, *La révision du traité sur l'Union européenne, Perspectives et réalités La révision du traité sur l'Union européenne. Perspectives et réalités. Rapport du groupe français d'études pour la Conférence Intergouvernementale 1996* (dir. F. Manin), Pedone, Paris, 1997, стр. 27–40.

„Једна од специфичности европске интеграције на којој је заснована и данашња Европска унија је изузетна прагматичност, флексибилност и постепеност у развоју појединих облика сарадње и интеграције.“⁵⁶³ Дакле, претпоставка на којој почива концепт диференциране интеграције (и сам механизам ближе сарадње) је да ће се, једног дана, све државе чланице укључити у све постојеће сарадње.

1.3. Значај ближе сарадње

У тренутку када је основана, европска конструкција је у свом саставу имала шест држава чланица. Током година које су уследиле, број земаља се сукцесивно повећавао да би данас Европску унију чинило двадесет седам држава чланица.⁵⁶⁴ Између ових земаља постоје велике разлике у погледу степена развоја, историјског наслеђа и самих визија будућности Европске уније. Сходно томе, неопходни су огромни напори у правцу консолидације европских интеграција и очувања везаности за европско јединство.

Осим тога, у протеклих десет година, у састав Уније су ушле земље које се налазе на различитом степену економског развоја у односу на тзв. старије чланице. С обзиром на различитости међу старијим и новијим држава чланицама, очигледно је да све оне не могу, а некада и не желе, истовремено да се укључују у развој појединих политика и продубљују интеграције. Да би се избегла стагнација Европске уније, мора се прихватити чињеница да се све државе чланице неће интегрисати истим ритмом. Дакле, диференцирана интеграција неопходна је, из најмање два разлога.

С једне стране, поједине државе, иако могу, не желе да унапређују сарадњу у одређеним областима,⁵⁶⁵ тако да остале државе, уколико желе, могу да продубљују интеграције без учешћа ових првих. Дакле, дозвољено је да државе које нису заинтересоване не учествују у појединим видовима сарадње. На тај начин, избегава се блокада функционисања Уније, повлачење појединих земаља и ревизија Уговора. Међутим, претпоставка је да ће се и ове земље, у неком накнадном моменту, након што се увере у успех и предности учествовања у сарадњи, одлучити да јој се прикључе. Сценарио на основу кога ће се државе, које иницијално нису учествовале у одређеној сарадњи, накнадно прикључити истој, заснива се на теорији о тзв. центрипеталном ефекту ближе сарадње.

563 Д. Лопандић, М. Јањевић, стр. 5.

564 Претпоставља се да ће се, у будућности, број држава чланица повећавати.

565 Такве су нпр. Уједињено Краљевство и Данска које уживају највећи број дерогација.

С друге стране, поједине државе, иако желе, не могу да се укључе у сарадњу у одређеним областима. У последњих неколико година у Унију је ушло дванаест нових држава чланица које су, у односу на тзв. старије државе чланице, на различитом степену развоја. Под овим земљама се, пре свега, подразумевају земље Источног блока, које не само да су, у односу на државе западне демократије, на nižем степену економског развоја, него имају и потпуно другачије друштвеноисторијско и политичко наслеђе.⁵⁶⁶ Стога старије државе чланице, уколико не желе да стагнирају, морају неко време саме да продубљују интеграције.

Европска унија се данас, након више од пола века од свог настанка, суочава са двоструким изазовом: порастом броја држава чланица и различитости између њих. Управо ове две, паралелне а суштински супротне, појаве могле би довести до потпуног паралисања рада Европске уније. Примена концепта диференциране интеграције омогућава да се, на најприкладнији начин, превазиђе антагонизам између проширења Уније и продубљења сарадњи. Упркос свим страховима од прибегавања диференцираној интеграцији, чини се да механизам ближе сарадње представља оптимално решење које омогућава Европској унији да напредује, продубљује интеграције, а да се истовремено шири, прихватајући нове чланице

Дакле, имајући у виду новонастале околности у Унији, намеће се питање има ли основа за страх од диференциране интеграције. Да ли концепт диференцираности, примењен на разнолики пејзаж Европске уније, реално може да допринесе слабљењу европског јединства или пак омогућава да се оно, на неки начин, очува, тј. ојача?

Тврдити да флексибилност доприноси јединству, делује *a priori* парадоксално. Иако су ова два појма, флексибилност и јединство, у основи, супротна, употреба првог у пракси, не значи нужно да ће други нестати. Концепт диференциране интеграције (тј. механизам ближе сарадње као његов институционализован облик) би требало да буде само једна етапа, степен на путу ка циљу – јединствености европске конструкције. Другим речима, диференцираност би требало посматрати као инструмент у служби циља, а дугорочни циљ се огледа у јединственој Европској унији.

Наравно, сама чињеница да се институционализује диференциран положај држава чланица у оквиру правног поретка европске конструкције, носи одређени ризик. Будући да диференцирана интеграција, сама по себи, представља изузетно осетљив терен, приликом употребе овог концепта, тј. његове примене на разнолики пејзаж Европске уније, мора се

566 И поред спровођења стратегије за претприступање, која се састојала у припреми држава кандидата за интеграцију у Унију, заостатак земаља Централне и источне Европе, на пољу нпр. економије и социјалне политике, и даље је велики. Штавише, само преузимање обимне правне тековине ЕУ је доста сложен и дуготрајан посао.

поступати изузетно опрезно. У том смислу, Уговорима су, за успостављање механизма ближе сарадње као институционализованог облика диференциране интеграције, предвиђени бројни услови (материјални и формални). Ови услови би требало да представљају препреку евентуалним покушајима да се механизам ближе сарадње користи супротно ономе чему је намењен. Другим речима, циљ прописивања услова за покретање ближе сарадње јесте управо да се спрече злоупотребе овог механизма.

Дакле, сам концепт диференциране интеграције не представља претњу јединству правног поретка Европске уније, већ доприноси да све државе прихвате нове прописе, тј. укључе се у нове политике, али свака својим ритмом.

2. ОДНОС ИЗМЕЂУ ВЕЛИЧИНЕ ДРЖАВА ЧЛАНИЦА И КОНЦЕПТА ДИФЕРЕНЦИРАНЕ ИНТЕГРАЦИЈЕ

У оквиру разматрања диференциране интеграције као интегративне стратегије, чији је циљ да помири хетерогености у оквиру Европске уније и у њеним различитим концептима,⁵⁶⁷ посебно је занимљиво осврнути се на однос између величине држава чланица и концепта диференциране интеграције. Другим речима, у којој мери величина држава чланица утиче на њихов положај у оквиру диференциране интеграције? Да ли ће велике државе чланице бити фаворизоване, а мале маргинализоване, покретањем диференциране интеграције? И уколико хоће, на који начин би оне могле да им одговоре, тј. који инструменти стоје на располагању малим државама?

Почетком новог миленијума европски политичари, Жак Делор (*Jacque Delors*), Јошка Фишер и Жак Ширак лансирани су идеју о стварању тзв. тврдог језгра или групе пионира у оквиру Европске уније. Реч је о групи држава чланица која би требало да буде мотор европских интеграција.⁵⁶⁸ Предвиђено је да ове земље напредују брже, тј. да унапређују сарадњу у различитим областима у односу на остале чланице Уније.⁵⁶⁹ Иако званично нису биле искључене из поменутих предлога, мале државе чланице су се забринуле за свој положај на овако диференцираној мапи Европске уније. У концепту тврдог језгра виделе су прикривени начин да велике државе формирају директоријум затвореног типа, који ће, кроз неко време, довести до раслојавања унутар Европске уније,

567 Европа у више брзина, Европа променљиве геометрије, Европа по жељи, авангарда, концентрични кругови и тако даље.

568 В. Поглавље I, 1.2.2. Узлет диференциране интеграције после 1992. године.

569 Пре свега у области Заједничке спољне и безбедносне политике и Економске и монетарне сарадње.

тј. до поделе држава чланица на класе. Међутим, временом се показало да предлози о стварању тврдог језгра нужно не маргинализују мале државе чланице.

Питање положаја малих држава чланица, када је реч о диференцираној интеграцији, постало је још занимљивије након последњег таласа проширења Европске уније, када су у Европску унију ушле превасходно мале земље (као што су Чешка, Мађарска, Словенија, Словачка, Естонија, Летонија, Литванија, Кипар и Малта). Данас, Европску унију од двадесет седам држава чланица чини шест великих и двадесет једна мала земља. Како би представљале противтежу различитим иницијативама великих држава чланица (као што су концепције о групи пионира, тврдом језгру, авангарди), мале државе имају могућност да се повезују, сарађују и организују у коалиције, најчешће на регионалној основи (као што су земље Бенелукса, вишеградске државе, скандинавске и балтичке земље).

Приликом анализе односа између величине држава чланица и диференциране интеграције, најпре ће бити размотрен став малих држава према концепту диференцираности, као и њихова улога приликом покретања механизма ближе сарадње. Након тога ће бити сагледане реалне могућности стварања директоријума великих држава чланица Европске уније. На крају ће, укратко, бити представљене постојеће коалиције малих држава чланица, које су успостављене независно од Оснивачких уговора и заснивају се на регионалној основи.

2.1. Мале државе чланице и диференцирана интеграција

Да би се могло приступити анализи положаја малих држава чланица Европске уније приликом успостављања диференциране интеграције, најпре би требало дефинисати појам мале државе чланице. Без обзира на то што не постоји један апсолутни критеријум на основу кога се држава може оквалификовати као мала држава, фактори као што су број становника, географска површина и национални бруто производ, најчешће се узимају као параметри. И док поједине дефиниције узимају у обзир апсолутну вредност друштвеног бруто производа, број становника и површину државе, постоје и оне које мале државе одређују само према броју становника.⁵⁷⁰ На основу оваквих дефиниција, које као основни критеријум узимају број становника (испод 1,5 милиона становника), само Луксембург, Малта и Кипар спадају у категорију

⁵⁷⁰ У групу малих земаља убрајају се оне које имају мање од 15 милиона становника, уз аргумент да су такве земље исувише мале да би, на међународном плану, мобилисале критичну масу економске, културне и војне снаге; в. О. Hool, „Does Size Matter? Challenges and Strategies in Small and Large EU Member States“, European Institute of Public Administration, Maastricht, 2000.

малих држава.⁵⁷¹ Имајући на уму ситуацију у Европској унији насталу након последњег таласа проширења, ова дефиниција није погодна за анализу положаја малих држава чланица.⁵⁷² Чини се најприкладнијим да се појам мале државе одреди комбинацијом две поменуте дефиниције. У том случају, у Европској унији од двадесет седам држава чланица, двадесет једна земља спада у категорију малих држава. То су: Аустрија, Белгија, Финска, Данска, Грчка, Ирска, Луксембург, Португалија, Холандија, Шведска, Чешка, Мађарска, Словенија, Словачка, Естонија, Летонија, Литванија, Бугарска, Румунија, Кипар и Малта.

2.1.1. Став малих држава чланица према концепту диференциране интеграције

Дискусија о институционализацији концепта диференциране интеграције у виду одредаба о ближој сарадњи повела се на конференцији 1996–1997. у Амстердаму. Мале државе чланице Европске уније прихватиле су да се у Уговоре унесу одредбе о ближој сарадњи, али су том приликом изразиле дозу забринутости и указале на опасности од овог механизма.⁵⁷³ Белгија се, на пример, изјаснила позитивно о флексибилном приступу приликом европских интеграција, али против сваке могућности успостављања тзв. Европе по жељи.⁵⁷⁴ Такође се залагала да се диференцирана интеграција, тј. механизам ближе сарадње може користити само као тзв. последње средство. Диференцирана интеграција би требало да буде замишљена тако да привуче и остале државе чланице Уније, омогућивши им да се прикључе онима које су покренуле ближу сарадњу. Дакле, Белгија је заступала теорију о тзв. центрипеталном ефекту ближе сарадње. И друге мале земље чланице Европске уније делиле су ставове Белгије. Данска је сматрала да Европа у више брзине може довести до појаве држава чланица прве, друге и треће класе,

571 Нпр. студија Британског Комонвелта дефинише мале земље као оне које имају мали број становника или површину или имају физичке или економске карактеристике мале земље у свом региону. Основни критеријум за дефинисање мале државе је број становника (испод 1,5 милиона становника); в. The Commonwealth Secretariat and World Bank, „Small States: Meeting Challenges in the Global Economy“, Interim Report of the Commonwealth Secretariat/World bank Joint Task force on Small States, 1999.

572 Према таквим дефиницијама, мале државе су оне чија је апсолутна вредност друштвеног бруто производ између 1 и 20 милијарди долара, број становника између 8 и 13 милиона и чија површина не прелази 500 000 км²; в. J. Damijan, „Main economic Characteristics of Small Countries: Some Empirical Evidence“, *Development and International Cooperation*, 13/1997, стр. 43–83.

573 White Paper on the 1996 Intergovernmental Conference, Vol II: *Summary of Positions of the Member States of the European Union with a view to a 1996 Intergovernmental Conference*, European Parliament, Intergovernmental Conference Task Force, 29 March 1996.

574 В. Поглавље I, 2.1.1.1. Различите дефиниције категорија.

а Шведска да би концепт Европе по жељи могао да нанесе штету јединственом унутрашњем тржишту. Луксембург и Холандија су се сложиле са Белгијом, док је Аустрија истакла да би диференцирана интеграција требало да буде изузетак од правила и дозвољена само под специфичним околностима. Најоштрији став према концепту диференциране интеграције имале су Грчка и Португалија. Грчка се успротивила свакој форми диференциране интеграције којом би се дестабилизovalo јединство и једнакост међу државама чланицама, а Португалија је одбила да прихвати било коју стратегију којом би се трајно институционализовала сарадња између групе држава чланица, са сопственим циљевима и методама. Ипак, обе земље (и Португалија и Грчка) прихватиле су могућност прелазних решења у одређеним случајевима.

Забринути гласови чули су се, уочи конференције 2000. у Ници, поводом предлога Комисије да се смањи број држава чланица потребан за покретање механизма ближе сарадње. Одредба на основу које је за покретање ближе сарадње било неопходно учешће најмање половине држава чланица, била је сувише захтевна у проширеној Европској унији. Комисија је сматрала да би овај услов морао да се измени и прилагоди новонасталој ситуацији, како би механизам ближе сарадње могао да се користи, а не да представља само мртво слово на папиру.⁵⁷⁵

У светлу аргумената које је изнела Комисија, велики део држава чланица (укључујући и мале државе као што су Холандија, Белгија и Луксембург) подржао је предлог да се број учесника за покретање ближе сарадње снизи, тј. да се половина замени једном трећином држава чланица. Међутим, Финска, Ирска и Грчка, као и нове чланице, као што су Кипар и Чешка, успротивиле су се овом предлогу, залажући се за очување услова на основу кога је, за покретање ближе сарадње, потребна најмање половина држава чланица. Ове земље су сматрале да се само на тај начин може спречити неколицина држава да формира тзв. тврдо језгро, тј. директоријум унутар Уније. На крају је, Уговором из Нице, предвиђено компромисно решење, на основу кога у ближој сарадњи мора учествовати најмање осам држава чланица Уније.

Сличне несугласице појавиле су се и током преговора о предлогу Уговора о Уставу Европске уније, када је, по други пут, предложено да се број учесника неопходних за покретање ближе сарадње смањи на једну трећину држава чланица.⁵⁷⁶ Земље Бенелукса су поново подржале предлог, док су се Финска, Ирска, Грчка и Шведска залагале за очу-

575 Conference of the Representatives of the Governments of the Member States (CONFER 48100/00), „Presidency: Summary Documents of Outstanding Topics“, Brussels, 25 November 2000.

576 Report on the Convention Plenary Session 30–31 May 2002, „Debate on Enhanced Cooperation, Economic Governance and Part III of the Constitution“.

вање решења предвиђеног Уговором из Нице, истичући да, уколико је праг учешћа спуштен на једну трећину држава, могуће је да у истој области две групе држава чланица покрену сарадњу. Иначе, постојање две ближе сарадње у оквиру исте области, тј. исте заједничке политике, углавном се сматра неповољним за Европску унију. Стога су ове земље тврдиле да не би требало да се смањи број држава чланица неопходних за отпочињање ближе сарадње. Дакле, основни аргумент против смањења броја држава неопходних за покретање ближе сарадње био је могућност успостављања две, паралелне ближе сарадње у једној истој области.⁵⁷⁷ Италијански представник у Конвенцији⁵⁷⁸ побео је овај аргумент чињеницом да је за покретање ближе сарадње потребна већина гласова у Савету, истичући да одобрење Савета за покретање ближе сарадње у истој области никада неће добити две групе. Овај став подржали су представник Комисије, као и француски и белгијски представници. Дакле, на крају је, предлогом Устава, ипак било предвиђено да је за покретање ближе сарадње потребна једна трећина чланства Уније.

Уговор из Лисабона, који је, у великој мери, преузео одредбе Уговора о Уставу Европске уније, ову одредбу није преузео у потпуности. Упркос бројним аргументима против номиналног одређивања минималног прага учешћа у ближој сарадњи,⁵⁷⁹ Уговором из Лисабона је предвиђено да је за покретање овог механизма потребно учешће девет држава чланица.⁵⁸⁰ У овом тренутку, када Европска унија има у свом саставу двадесет седам држава чланица, девет држава представља тачно трећину чланства.

2.1.2. Утицај малих држава чланица на покретање ближе сарадње

Све до ступања на снагу Уговора из Лисабона, утицај малих држава чланица на покретање механизма ближе сарадње није био исти у сва три стуба Европске уније. Будући да су се услови за покретање ближе сарадње, предвиђени Уговорима, разликовали од једног до другог стуба, самим тим разликовао се и утицај малих држава чланица на њихово покретање у оквиру сваког од ових стубова.

Приликом одлучивања о захтеву за покретање ближе сарадње у областима које су биле у надлежности некадашњег 1. стуба ЕУ, европске институције имале су велики утицај. Будући да европске институције имају наддржавни (наднационални) карактер и промовишу једнакост

577 В. Поглавље III, 2.2.1.3. Елиминисање паралелних или конкурентских политика у оквиру Уније.

578 Тело задужено за писање првог Устава Европске уније.

579 В. Поглавље II, 2.1.1 Минимални праг учешћа.

580 Члан 20. став 2. Уговора ЕУ.

држава чланица, положај малих држава чланица био је веома повољан. Дакле, оваквим системом фаворизоване су позиције малих држава чланица.⁵⁸¹ Када је реч о покретању ближе сарадње у области полицијске и правосудне сарадње у кривичним стварима (некадашњи 3. стуб ЕУ), положај малих држава чланица Европске уније се разликовао у односу на некадашњи 1. стуб ЕУ. Будући да су европске институције имале много мање утицаја на покретање ближе сарадње, позиције малих држава чланица биле су слабије. А што се тиче покретања механизма ближе сарадње у области заједничке спољне и безбедносне политике (некадашњи 2. стуб ЕУ), ситуација је, посматрано из угла малих држава чланица, била најнеповољнија. У овој области европске институције су имале најмање утицаја на покретање ближе сарадње. На основу одредаба Уговора, државе чланице заинтересоване за сарадњу, упућивале су захтев Европском савету на одобрење. Комисија је давала мишљење само о томе да ли је предложена ближа сарадња у сагласности са политикама Уније.⁵⁸² Супротно 1. стубу ЕУ, где је Комисија предлагала покретање сарадње, а Европски парламент морао да га одобри или 3. стубу ЕУ, где је Комисија могла да учествује у предлагању, а Европски парламент је морао да буде консултован, у 2. стубу ЕУ, Комисија и Парламент су само морали да буду обавештени о развоју сарадње. То је практично значило да би, у случају када би велике државе иницирале покретање ближе сарадње, мале државе чланице остајале само посматрачи.

Уговором из Лисабона, који је ступио на снагу 1. децембра 2009, укинута је тзв. трипартитна структура ЕУ и избрисане су разлике међу стубовима. Ипак, када је реч о Спољној политици и заједничкој безбедности, у овој области задржане су одређене специфичности.

На основу Уговора из Лисабона⁵⁸³ државе чланице које желе да међусобно успоставе ближу сарадњу, подносе захтев Комисији. Након тога, Комисија може поднети Савету одговарајући предлог у вези са тим. Ако Комисија не достави такав предлог, она обавештава заинтересоване државе чланице о разлозима тог недостављања. Одобрење да се спроведе ближа сарадња даје Савет, на предлог Комисије и после сагласности Европског парламента.

581 Најбољи пример ближе сарадње у оквиру 1. стуба ЕУ свакако је Економска и монетарна унија, који потврђује да, иницијативама за институционализацију флексибилности у 1. стубу ЕУ, мале државе чланице нису занемарене. Систем успостављен у оквиру Економске и монетарне уније, утемељен у Уговорима и заснован на детаљним критеријумима конвергенције, фиксном распореду и специфичним мерама (Европска централна банка, клаузуле о изласку (*opt-out*) итд.), омогућио је свим малим државама чланицама, које су желеле и испуњавале предвиђене услове, да се прикључе Економској и монетарној унији.

582 Некадашњи члан 27 Ц Уговора ЕУ.

583 Члан 329. став 1. Уговора ФЕУ (некадашњи чланови од 27 А до 27 Е, од 40. до 40 Б и од 43. до 45. Уговора ЕУ и члан 11. и 11 А Уговора ЕЗ).

Када је реч о области Спољне политике и заједничке одбране, државе чланице, које желе да успоставе сарадњу у овој области, достављају захтев Савету.⁵⁸⁴ Он га прослеђује високом представнику Уније за спољне послове и политику безбедности, који даје мишљење о кохерентности ближе сарадње која се разматра са спољном политиком и заједничком безбедношћу Уније, као и Комисији, која даје своје мишљење, нарочито о кохерентности разматране ближе сарадње са другим политикама Уније. Захтев се доставља и Европском парламенту ради информисања. Одобрење за спровођење сарадње даје Савет, који одлучује једногласно.

Дакле, и након измена и допуна предвиђених Уговором из Лисабона, када је реч о покретању ближе сарадње, положај малих држава чланица је и даље повољнији у свим осталим областима, него у области Спољне политике и заједничке одбране. Наиме, док је у осталим областима потребно одобрење Европског парламента за покретање ближе сарадње, у области Спољне политике и заједничке безбедности, захтев му се прослеђује само ради информисања.

Иначе, Уговором из Нице је било предвиђено да се ближа сарадња у 2. стубу може односити на спровођење заједничких активности или заузимање заједничких позиција, осим када се ради о областима које се тичу војске и одбране.⁵⁸⁵ На први поглед, из угла малих држава чланица, стављање области одбране ван домашаја ближе сарадње деловало је позитивно. Међутим, на дуже стазе, ова забрана је могла имати негативну конотацију.⁵⁸⁶ Поједини аутори сматрали су да би управо флексибилни прописи у области одбране могли спречити стварање директоријума великих држава чланица.⁵⁸⁷ Уколико постоји могућност покретања ближе сарадње у области одбране, државе заинтересоване за сарадњу воде преговоре у оквиру институционалног оквира Уније. У том случају, све државе чланице, без обзира на то што не учествују у заједничкој одбрани, укључене су у преговоре и упознате са развојем нове сарадње. Међутим, уколико не постоји могућност покретања сарадње у оквиру институционалних оквира Уније, неколико највећих држава чланица (тзв. директоријум) преговарају између себе и доносе одлуке независно од Уговора. У том случају, будући да су правила игре већ одређена, накондни улазак других држава веома је отежан.

Уговором из Лисабона (по угледу на предлог Уговора о Уставу Европске уније) проширено је поље ближе сарадње и омогућено успостављање ближе сарадње у оквиру политике одбране и заједничке безбедности,

584 Члан 329. став 2. Уговора ФЕУ (некадашњи чланови од 27 А до 27 Е, од 40. до 40 Б и од 43. до 45. Уговора ЕУ и члан 11. и 11 А Уговора ЕЗ).

585 Некадашњи члан 12 а-е Уговора ЕУ.

586 В. Поглавље III, 2.1.3. Области у којима је забрањена ближа сарадња.

587 М. Lethimaki, Е. Anatola., *Small States in the EU – Problems and Prospects of the Future*, University of Turkey, 2001, стр. 57.

која се назива перманентна структурисана сарадња.⁵⁸⁸ Наиме, државе чланице које испуњавају захтевније критеријуме у погледу војних капацитета и које су, с обзиром на највише захтеве који се постављају мисијамa, ушле у међусобно чвршће обавезе, успостављају перманентно структурисану сарадњу.⁵⁸⁹

Институционализација сарадње у области политике безбедности и заједничке одбране, предвиђена Уговором из Лисабона, наишла је на различите реакције у малим државама чланицама. Институционализација ближе сарадње у области заједничке одбране, генерално се сматра веома повољном, у смислу да се на тај начин онемогућава стварање директоријума великих држава чланица изван оквира Уговора. Међутим, мале земље нису присталице могућности покретања ближе сарадње у области заједничке безбедности и одбране, јер се прибојавају да би на овај начин могле изгубити своју независност.

Као илустрација оваквог става малих држава чланица, може се навести ситуација у Републици Ирској, настала поводом ратификације Уговора из Лисабона. Наиме, Ирска, као релативно мала држава, на референдуму 2008. одбила је да ратификује Уговор из Лисабона, након чега се Унија нашла у прилично незгодној позицији. Будући да је ирско „не“ довело до паралисања ситуације, Европска унија морала је да пружи Ирској одређене гаранције, како би ова земља пристала да распише нови референдум. Европска унија гарантовала је Ирској да, ни на који начин, неће бити угрожене тзв. келтске специфичности које се тичу три домена: одбране, пореске политике и социјалне сфере. Што се тиче области одбране, Даблин је од европских партнера добио гаранције у погледу очувања ирске војне неутралности. И тек тада, ирски грађани су се, на поновљеном референдуму поводом Уговора из Лисабона, у октобру 2009. изјаснили позитивно.⁵⁹⁰

2.2. Стварање директоријума великих држава чланица

Стварање директоријума (концентричних кругова или тврдог језгра) у оквиру политике безбедности и заједничке одбране, представља једно од најосетљивијих и најсложенијих питања са којима се Европска

588 В. Поглавље III, 5.4. Перманентна структурисана сарадња.

589 Члан 42. став 6. Уговора ЕУ.

590 Иначе, ова ситуација са понављањем референдума није новина у Ирској. Сличан сценарио одиграо се и пре неколико година приликом ратификације Уговора из Нице. На првом референдуму 2001. ирски народ се изјаснио против Уговора из Нице, другим речима Уговор је одбијен. Тек након добијених гаранција од стране ЕУ (у погледу војне неутралности, пореске политике и зброне абортуса), Ирци су 2002. на поновљеном референдуму прихватили Уговор из Нице, који се ступио на снагу 2003. године.

унија сусреће данас. Ставови држава чланица Европске уније толико су различити, да се може закључити да је ова тема поделила европске државе по више основа, а не само по критеријуму величине. Имајући у виду комплексност питања, не може се ни очекивати да све велике државе чланице имају исте амбиције, нити да све мале државе чланице заступају јединствен став.

Из угла малих држава чланица, могућност стварања коалиција великих држава чланица у домену безбедности и обране представља озбиљну опасност, у смислу да би оне, на тај начин, биле потпуно маргинализоване. Међутим, постоје бројни аргументи у прилог томе да, уколико дође до стварања директоријума у домену безбедности и одбране унутар Уније, мале државе чланице не морају бити нужно маргинализоване. Ипак, неспорно је да постоји низ околности које фаворизују специјалан статус великих држава чланица у оквиру политике безбедности и заједничке одбране.⁵⁹¹ Пре свега, положај великих држава (ту се свакако мисли на Француску, Немачку, Уједињено Краљевство), на међународној сцени, разликује се у односу на положај малих држава чланица. Ове три државе поседују економску, финансијску и војну моћ, као и утицај на међународне инстанце као што је (нпр. Савет безбедности), што се не може рећи за мале државе чланице. Стварању директоријума великих држава чланица доприноси и само проширење Европске уније. Будући да је, услед повећања броја држава чланица, постизање консензуса отежано, за даљи напредак Уније потребно је да се одлуке доносе у ужем оквиру. Осим тога, доскора је и начин председавања Унијом утицао на стварање директоријума. С обзиром на то да се председавајући Уније мењао на сваких шест месеци, спољној политици Европске уније недостајала је кохерентност. Међутим, на основу Уговора из Лисабона, измењен је начин председавања Унијом. председавајући се сада бира на две и по године, што свакако доприноси кохерентности спољне политике Европске уније. Најзад, веома је важно истаћи то да су Француска и Уједињено Краљевство *de facto* нуклеарне силе. Ова чињеница ће додатно добити на значају уколико се, у будућности, у оквиру спољне политике и заједничке одбране/политике безбедности и заједничке одбране, развије нуклеарни програм.

У овом тренутку, Унији званично не постоји тзв. директоријум „велике тројке“. Без обзира на то што се три најмоћније европске државе повезују по различитим основама и све тешње сарађују, међу њима постоје, може се слободно рећи, фундаменталне разлике. Свака од ових држава ужива различит положај на међународној сцени. Такође, на потпуно

591 B. S. Keukeleire, „Directorates in the CFDP/CESDP of the European Union: A Plea for Restricted Crises Management Groups“, *European Foreign Affairs Review*, 6/2001, стр. 80–85.

другачији начин воде своје спољне политике и имају различите ставове према одређеним политичким темама и кризама.⁵⁹² Позиције Лондона и Париза се, на пример, у многим питањима разликују у односу на позиције Берлина.⁵⁹³

Да би се стекла уопштена слика о односу снага унутар ЕУ, важно је истаћи да су односи између „велике тројке“ и осталих већих држава Европске уније, као што су Италија, Шпанија и Пољска, такође веома сложени. Без обзира на то што Италија, Шпанија и Пољска нису укључене у иницијативе „велике тројке“, оне се сматрају делом групе великих држава. Међутим, државе чланице „велике тројке“ немају намеру да прошире или институционализују систем директоријума у коме би учествовало пет или шест већих држава Европске уније. Неспорно је да би укључењем Шпаније, Италије и Пољске у директоријум, положај ове три државе ојачао, што друге три велике државе чланице никако не желе. Будући да су незванично искључене из свих иницијатива „велике тројке“, Шпанија, Италија и Пољска се противе свакој могућности концептуализације директоријума у оквиру Европске уније.

Иначе, мале државе чланице нису у потпуности искључене из иницијатива великих држава чланица. Уколико би велике државе покушале да институционализују директоријум, и мале државе чланице би, у оквиру такве структуре, имале одређену улогу. Иако им је потенцијал знатно мањи и располажу скромнијим средствима у односу на велике државе, допринос малих држава чланица може бити веома значајан. Управо чињеница да су мале и самим тим веома оперативне, може да буде корисна за унапређење сарадње и обезбеђење онога што недостаје великим државама. Дакле, могућности и средства малих земаља су компатибилна, тј. допуњавају могућности и средства великих земаља. Мале државе чланице потенцијално су значајни партнери великим државама чланицама у тзв. *ad hoc* директоријумима, када брз развој догађаја у некој специфичној области захтева мали и поверљив оквир у коме може да се прати и анализира ситуација и брзо формулишу решења.⁵⁹⁴

Неспорно је да је утицај великих држава чланица, тј. „велике тројке“ већи у односу на остале земље ЕУ, како када је реч о унутрашњим питањима ЕУ, тако и на међународном плану. Питање успостављања

592 В. S. Keukeleire, стр. 80–85.

593 Француска и Уједињено Краљевство су стални чланови Савета безбедности, имају сопствено нуклеарно наоружање и више од било које друге државе Европске уније поседују капацитете и спремност да војно интервенишу изван својих граница. Такође, постоји разлаз између Лондона, Париза и Берлина због различитих спољних интереса и амбиција и другачијих погледа на питање европске и међународне безбедности, као и улоге САД, НАТО-а и ЕУ у очувању безбедности.

594 М. Lethimaki, Е. Anatola, стр. 56.

директоријума великих држава чланица веома је сложено и има више аспеката: политички, правни, економски, војни, итд. Правно гледано, све до ступања на снагу Уговора из Лисабона, није формално ни постојала могућност да се успостави овакав вид сарадње између великих држава чланица ЕУ. Тек је Уговором из Лисабона предвиђена могућност успостављања ближе сарадње у области безбедности и одбране, која носи назив перманентна структурисана сарадња.

У овом тренутку, остајући у границама одредаба Уговора, једино се може констатовати да, формално и даље, не постоји директоријум велике тројке. Дакле, преостаје да се види да ли ће и на који начин новине предвиђене Уговором из Лисабона бити оживљене пракси.

2.3. Постојеће коалиције малих држава чланица Европске уније

Мале државе чланице ЕУ нису пасивни актери на европској сцени. Ове земље могу унутар Европске уније да сарађују и успостављају правне и политичке облике повезивања у различитим областима.

На мапи европског континента, данас постоје различити облици повезивања малих држава чланица, засновани превасходно на регионалној основи. Сарадња међу малим државама чланицама Европске уније постоји између нордијских земаља (Данска, Финска, Шведска, Норвешка, Исланд), балтичких земаља (Естонија, Летонија, Литванија), земаља Бенелукса (Белгија, Холандија, Луксембург) и вишеградских земаља (Чешка, Мађарска, Пољска, Словачка). Иако је реч о сарадњи која је успостављена независно од институционалног оквира ЕУ и не почива на одредбама Уговора о ближој сарадњи, ова искуства могу бити веома корисна за даљи развој Европске уније и повезивање држава чланица унутар ње. Стога ће укратко бити представљене различите коалиције малих држава чланица Европске уније, у оквиру којих се сарадња заснива на регионалној основи.

Сарадња између земаља Бенелукса (Белгија, Холандија и Луксембург),⁵⁹⁵ успостављена је још давне 1944. као обичајна унија са циљем да се унапреди трговина између суседних земаља укидањем контроле робе на границама. Будући да је заснована на уклањању контроле на границама, ова се унија сматра курсором Европских заједница. Са изузетком првих година европских интеграција, три земље Бенелукса су, поводом важних питања, углавном заступале потпуно различите ставове, а њихова сарадња се заснивала на *ad hoc* основама. Последњих десетак година, у намери да на европској сцени делује као директоријум малих држава чланица, ова тројка је обновила сарадњу. Тако су, уочи

595 Детаљније на интернет адреси: www.benelux.be, 15. јули 2010.

конференција у Амстердаму, Ници и Лисабону, земље Бенелукса усвајале заједничке меморандуме и заузимале заједничке ставове о важним темама европске политике.

Нордијске земље (Данска, Финска, Шведска, Норвешка и Исланд)⁵⁹⁶ већ неко време сарађују, нарочито у области безбедности и одбране. Тако је 1998. успостављена нека врста нордијске сарадње за војну подршку миру чији је циљ да унапреди способност нордијских земаља да заједнички делују у активностима везаним са очувањем мира. Такође, нордијске државе чланице Европске уније, по угледу на „велику тројку“, установиле су обичај да се састају пре сваке конференције Европске уније, како би утврдиле заједничке позиције. Одскора су им се, на позив, прикључиле и балтичке земље.

Балтичке земље (Естонија, Летонија и Литванија)⁵⁹⁷ сарађују у домену спољне политике и у економској и војној сфери. Што се тиче њихове сарадње у области спољне политике, ове земље су ујединиле напоре како би се заједно прикључиле Европској унији, што су и оствариле 2004. године. У области економије усвојиле су Балтички споразум о слободној трговини 1993. и Споразум о слободној трговини пољопривредним производима 1996. године. Ипак, најзначајнији аспект сарадње између балтичких земаља тиче се војног сектора, у оквиру кога су покренуле различите заједничке пројекте.

Вишеградске земље (Чешка, Словачка, Мађарска и Пољска),⁵⁹⁸ између којих је степен институционализације нижи него у случају Бенелукса, нордијских и балтичких земаља, такође сарађују у бројним областима. Тако је 1992. потписан Централноевропски споразум о слободној трговини између Чешке, Словачке, Мађарске и Пољске, са циљем да се очувају трговински односи који су некада постојали између ових земаља. Такође је установљена зона слободне трговине. Споразум задире и у друге области економије, укључујући слободно кретање радника и капитала, развој транспорта и инфраструктуре, координацију националног енергетског система и телекомуникационих система.

Иначе, веома је важно напоменути да се ове регионалне коалиције између себе повезују и сарађују. Тако су нордијске земље сарађивале са балтичким земљама са циљем да се унапреди сарадња у области животне средине, нуклеарне безбедности, енергетике, пословања, правде и унутрашњих послова, социјалног развоја и друго.

Историјат сарадње између малих држава Европе, односно оснивање различитих коалиција и сарадња између ових коалиција, указује

596 Детаљније на интернет адреси: www.norden.org, 15. јули 2010

597 Детаљније на интернет адреси: www.baltic-cooperation.eu, 15. јули 2010.

598 Детаљније на интернет адреси: www.visegradgroup.eu, 15. јули 2010.

на то да у оквиру категорије тзв. малих држава чланица Европске уније постоји значајан потенцијал за развој сарадње у проширеној Унији. На основу одредаба Уговора о ближој сарадњи (нарочито након реформе механизма ближе сарадње предвиђене Уговором из Лисабона), и ове мале државе чланице могу покретати иницијативе за унапређење сарадње у областима за које су заинтересоване.

3. ПЕРСПЕКТИВЕ БЛИЖЕ САРАДЊЕ

С обзиром на хетерогеност састава Европске уније и сукцесивно повећавање броја држава чланица, све оне нису и у могућности да напредују, тј. да продубљују интеграције истим ритмом. Стога, механизам ближе сарадње, као облик диференцираности институционализован Уговорима, представља неопходан инструмент за даљи напредак Европске уније.

Међутим, ближа сарадња, као механизам предвиђен Уговорима, формално никада није покренута. Основни разлози за пасивност у овој области били су веома строги услови за успостављање ближе сарадње. Без обзира на то што су услови, првобитно предвиђени Уговором из Амстердама, измењени и допуњени Уговором из Нице и Уговором из Лисабона, поступак покретања ближе сарадње и даље се може квалификовати као веома сложен.

Ближа сарадња, као Уговорима институционализовани концепт диференциране интеграције, представља механизам који омогућава да се превазиђу различитости између држава чланица и продубљују интеграције, тј. унапређује сарадња у оквиру политика Европске уније. Механизам ближе сарадње, на неки начин, представља мост између две супротне тенденције: проширења Уније и продубљења интеграција. У светлу сукцесивног повећања броја држава чланица Уније, неприхватање концепта диференцираности значило би да се даје предност проширењу Уније над продубљењем сарадње.

На овом месту биће анализирани могућности успостављања диференциране интеграције у одређеним осетљивим областима у којима државе чланице веома тешко пристају да се одрекну дела својих надлежности у корист Уније. Реч је о областима у којима постоје велике разлике између држава чланица ЕУ, другим речима, у којима је свака држава развила своју националну традицију, које није спремна да се одрекне. Да би се у тим областима остварио напредак, мора се прибећи одређеним алтернативним решењима, међу којима се, као најприкладнији, издваја инструмент ближе сарадње. Захваљујући овом инструменту, група држава чланица може да се повезује и продубљује интеграције у оквиру

политика Уније, без обзира на то што поједине земље не могу, или не желе да их следе.

Најпре ће бити размотрене могућности покретања ближе сарадње у областима које спадају у тзв. изворне надлежности држава чланица Европске уније, а затим у областима економије и социјалне политике.

3.1. Ближа сарадња у областима изворних надлежности држава чланица

У областима које спадају у тзв. изворне надлежности, државе чланице се доста тешко одлучују да се одрекну дела својих овлашћења у корист Европске уније. Изворне надлежности су инхерентне сувереној држави, тј. чине ентитет сувереном државом. А будући да је сувереност битна правна карактеристика државе и државне власти, државе чланице сматрају да би, преносом на Европску унију дела овлашћења у областима које спадају у изворне надлежности, изгубиле део суверености.⁵⁹⁹

С обзиром на важност сарадње између држава чланица у областима које спадају у изворне надлежности, неопходно је да политике држава чланица, у тим областима, буду бар делимично усаглашене. У том смислу, механизам ближе сарадње може се одредити као инструмент помирења националних прерогатива суверености и неопходности заједничких активности држава чланица на европском нивоу.

У оквиру разматрања могућности успостављања механизма ближе сарадње у областима које спадају у тзв. изворне надлежности држава чланица, најпре ће бити испитане правне основе и перспективе покретања ближе сарадње у области слободе, безбедности и правде, а затим у области одбране.

3.2.1. Простор слободе, безбедности и правде

Уговором из Мастрихта 1992. институционализована је сарадња између држава чланица у области унутрашњих послова и правосуђа држава чланица. Сарадња у овој области представљала је тзв. 3. стуб Европске уније и била замишљена као „међувладина платформа за координисање националних политика у области унутрашњих послова и правосуђа са задатком да осигура конзистентни спољни изглед Заједница и Уније“.⁶⁰⁰ Уговором из Амстердама 1997, политике везане за слободу кретања

599 В. Поглавље V, 1.2.4.1. Формални и материјални концепт суверенитета.

600 Р. Вукадиновић, стр. 24.

лица (контрола спољних граница, азил, имиграција и заштита права држављана трећих земаља, судска сарадња у цивилној области), које су до тада биле у надлежности 3. стуба ЕУ, интегрисане су у 1. стуб ЕУ. Дакле, одлуке везане за контролу спољних граница, азил, имиграцију и заштиту права држављана трећих земаља и судску сарадњу у цивилној области, више се нису доносиле једногласно, већ квалификованом већином. Циљ комунитаризације дела надлежности из 3. стуба ЕУ био је постепено успостављање простора слободе, безбедности и правде у Европској унији. У оквиру надлежности 3. стуба ЕУ, где су се одлуке и даље доносиле једногласно, остала је полицијска и правосудна сарадња у кривичним стварима. „Главни циљ трећег стуба је формулисан као обезбеђење високог нивоа заштите грађана у оквиру простора слободе, безбедности и правде, развојем заједничких активности држава чланица у областима полицијске сарадње и правосудне сарадње у кривичним питањима и спречавањем расизма, ксенофобије, као и борбом против тих појава”.⁶⁰¹ Како би се унапредила сарадња држава чланица у области слободе, безбедности и правде и подигао ниво безбедности грађана Уније, основане су две агенције: Европол (Европска полицијска служба) и Евројуст (Европско одељење за правосудну сарадњу).⁶⁰²

Уговором из Лисабона, који је ступио на снагу 1. децембра 2009, укинута је тзв. трипартитна структура Европске уније и избрисане су разлике међу стубовима ЕУ. Што се тиче 3. стуба ЕУ, тј. полицијске и правосудне сарадње у кривичним стварима, она постаје део Уговора о функционисању Европске уније, коме се додаје нови наслов Простор слободе, безбедности и правде. Једна од најважнијих последица престанка постојања 3. стуба ЕУ и интеграције полицијске и правосудне сарадње у кривичним стварима у Уговор о функционисању ЕУ огледа се у измењеном начину доношења одлука у овој области. До Уговора из Лисабона, одлуке су се у оквиру 3. стуба ЕУ доносиле једногласно, тј. сагласношћу свих држава чланица. Након ступања на снагу Уговора из Лисабона, одлуке се у области полицијске и правосудне сарадње у кривичним стварима доносе квалификованом већином у оквиру редовног законодавног поступка (поступка саодлучивања, тј. заједничког одлучивања Савета и Парламента). На овај начин појачана је ефикасност приликом одлучивања у области слободе, безбедности и правде.

Осим тога, Уговором из Лисабона олакшано је успостављање ближе сарадње у области простора слободе, безбедности и правде. Предвиђени су специфични услови за отпочињање ближе сарадње између држава чланица Европске уније када је реч о судској сарадњи у кривичној области и полицијској сарадњи.

601 А. Чавошки, стр. 218.

602 У неким текстовима се преводи као Биро за правосудну сарадњу Европске уније.

Када је реч о судској сарадњи у кривичним стварима, Уговором из Лисабона је предвиђено да, уколико неки члан Савета оцени да би одређени предлог могао бити на уштрб основних аспеката кривичног система⁶⁰³ или неког од основних аспеката судског система његове државе у кривичној области,⁶⁰⁴ он може затражити да се то питање изнесе пред Европски савет. У том случају се редован законски поступак суспендује. После расправе и у случају постизања консензуса о томе, Европски савет може, у року од четири месеца од ове суспензије, вратити предлог Савету, чиме се завршава суспензија редовног законског поступка. У случају да у истом року није постигнута сагласност, и ако најмање девет држава жели да успостави ближу сарадњу на основу тог предлога, оне о томе обавештавају Европски парламент, Савет и Комисију. У том случају приступање ближој сарадњи, сматра се одобреним и могу се примењивати одредбе које се односе на ближе сарадње.⁶⁰⁵

И када је реч о полицијској сарадњи, Уговором из Лисабона предвиђено је готово идентично решење. У оквиру полицијске сарадње, Савет, одлучујући у складу са посебним законским поступком, може утврђивати мере за оперативну сарадњу између надлежних органа држава чланица. Савет одлучује једногласно, након консултовања Европског парламента.⁶⁰⁶ Међутим, у недостатку једногласности, група од најмање девет држава чланица може затражити да се предлог мера изнесе пред Европски савет. У том случају, поступак у Савету се суспендује. После дискусије, и у случају да се о томе постигне консензус, Европски савет, у року од четири месеца од ове суспензије, враћа предлог Савету на усвајање.⁶⁰⁷ У случају да у истом року није постигнута сагласност, и ако најмање девет држава жели да успостави ближу сарадњу на основу предлога мера које се на то односе, оне о томе обавештавају Европски парламент, Савет и Комисију. У том случају приступање ближој сарадњи, сматра се одобреним и могу се примењивати одредбе које се односе на ближе сарадње.⁶⁰⁸

Такође је значајно напоменути да су Уговором из Лисабона предвиђене бројне дерогације и клаузуле о изласку (*opt-out*) у оквиру простора слободе, безбедности и правде. Стога би се могло констатовати да сарадња држава чланица у области слободе, безбедности и правде, представља неку врсту Европе по жељи.⁶⁰⁹ Бројни протоколи и декларације осликавају националне интересе држава чланица и дају Уговорима

603 Члан 82. став 3. тачка 1. Уговора ФЕУ.

604 Члан 83. став 3. тачка 1. Уговора ФЕУ.

605 Члан 82. став 3. тачка 2. Уговора ФЕУ; члан 83. став 3. тачка 2. Уговора ФЕУ.

606 Члан 87. став 3. тачка 1. Уговора ФЕУ.

607 Члан 87. став 3. тачка 2. Уговора ФЕУ.

608 Члан 87. став 3. тачка 3. Уговора ФЕУ.

609 Вид. Т. Chopin, J. F. Jamet, стр. 16.

одређену ноту распршености, разноликости.⁶¹⁰ Уједињено Краљевство и Ирска, на пример, не учествују у политикама имиграције и азила, осим када за то изричито изразе жељу (клаузула о уласку *opt-in*). Што се тиче контроле спољних граница и судске сарадње у цивилним стварима, Уједињено Краљевство и Ирска имају привилегован статус у смислу да нису обавезне да учествују у овим политикама. Исто тако, Данска, као чланица Шенгенске зоне са специфичним положајем, не учествује у политикама везаним за имиграцију и азил.⁶¹¹ Међутим, оно што је посебно занимљиво јесте да поједине европске државе, које нису чланице Уније, учествују у одређеним политикама које се тичу простора слободе, безбедности и правде. Наиме, Норвешка и Исланд, као и Швајцарска, потписале су споразум који их обавезује да у унутрашње законодавство унесу целокупну тековину Шенгена.⁶¹²

Дакле, у оквиру простора слободе, безбедности и правде, постоји, с једне стране, потреба за сарадњом између држава чланица, али с друге стране, различите визије, тј. различит степен спремности земаља да се одрекну својих овлашћења у корист Уније. Стога концепт диференциране интеграције, односно инструмент ближе сарадње представља погодан механизам за унапређење сарадње између земаља у овој важној, али осетљивој области.⁶¹³

Државе чланице Европске уније могле би да успоставе ближу сарадњу поводом бројних питања из области слободе, безбедности и правде. Као примарна, у овом тренутку, могу се издвојити питања везана за контролу граница, оснивање одреда специјализоване полиције овлашћене да врши истрагу у свим државама чланицама, као и питања која се тичу хармонизације прописа који се односе на дефиниције деликата, санкција и поступака и успостављање трајног система размене информација.

Контрола граница

Када је реч о успостављању ближе сарадње у области контроле граница, ова сарадња могла би се реализовати тако што би се контрола граница поверила једном телу састављеном од граничара из различитих држава чланица Уније које учествују у ближој сарадњи.

Иначе, Европска комисија је државама чланицама предложила да оснују тзв. европско тело граничара и тренутно је успостављена европска агенција. Одређени број држава чланица може одмах да покрене

610 F. Dehousse, „Le traite d’Amsterdam: reflet de la nouvelle Europe“, *Cahiers de Droit Européen*, 3–4/1997, стр. 267.

611 В. Поглавље II, 2.2. Систем дерогација (одступања).

612 В. Поглавље II, 2.3. Спољна димензија Шенгенског протокола.

613 В. Racine *et al.*, стр. 37–51.

ближу сарадњу стварајући јединице прекограничне полиције. Ове јединице би требало да испуњавају прецизно одређене задатке и буду специјализоване за хитне ситуације.⁶¹⁴

Оснивање одреда специјализоване полиције овлашћене да врши истрагу у свим државама чланицама

Применом механизма ближе сарадње, неколицина држава чланица би могла да оснује одред специјализоване полиције овлашћен да врши истрагу у свим државама чланицама учесницама сарадње.⁶¹⁵ Како би овакав одред био ефикаснији у раду, требало би предвидети могућност да се чланови специјализоване полиције слободно крећу из једне државе у другу. Веома слична иницијатива већ је била покренута Уговором из Прума.⁶¹⁶

На овом месту би требало напоменути да је, у циљу унапређења полицијске сарадње између држава чланица Европске уније, основана Европска полицијска служба (Европол)⁶¹⁷. Европол је криминалистичка обавештајна агенција ЕУ која представља центар за размену информација између држава чланица и надлежна је за велики број међународних злочина.⁶¹⁸ Европол ће се ангажовати у случајевима када постоје конкретне индикације о постојању неке криминалне организације или структуре на подручју две или више држава чланица и када се, с обзиром на обим и озбиљност случаја, намеће потреба да државе чланице покрећу заједничку акцију. „Дакле, *condicio sine qua non* ангажмана Европола је да постоји основана сумња да је у неку криминалну структуру укључено најмање две или више држава чланица и да је потребно да државе покрећу заједничку акцију“.⁶¹⁹ Европол нема извршна овлашћења, већ представља само сервис за подршку полицијским службама земаља чланица Европске уније. Службеници Европола нису овлашћени

614 Као пример би могли послужити облици ближе сарадње које постоје између обалске полиције медитеранских држава.

615 Д. Лопандић, М. Јањевић, стр. 117–158.

616 В. Поглавље II, В. Сарадња у области слободе кретања лица – шенгенска сарадња, 4. Перспективе шенгенске сарадње – Уговор из Прума.

617 Детаљније на интернет адреси: www.europol.europa.eu, 12. септембар 2010.

618 На основу члана 2. Конвенције Европол, Европска полицијска служба превентивно делује и бори се против тероризма, незаконите трговине дрогама, незаконите трговине нуклеарним и радиоактивним супстанцама, противзаконитог кријумчарења имиграната, трговине људским бићима, кривичних дела извршених моторним возилом, прања новца, кривотворења новца (фалсификовање евра) и других средстава плаћања, као и других облика међународних злочина и сродних кривичних дела.

619 Ј. Ђеранић, А. Рабреновић, „Европол – трећи стуб Европске уније“, *Контрола криминалистеја и европски стандарди: стање у Србији* (ур. Л. Крон), Институт за криминолошка и социолошка истраживања, Београд, 2009, стр. 281–282.

да врше истраге нити да хапсе осумњичене у земљама чланицама. У пружању подршке, Европска полицијска служба са својим механизмима (разменом информација, обавештајним анализама, експертизама и обуком) може допринети истрагама које спроводе релевантни државни органи. Уговором из Лисабона је предвиђено да Савет утврђује услове и границе у оквиру којих надлежни органи држава чланица могу интервенисати на територији друге државе чланице, заједнички и уз сагласност органа те државе. Савет одлучује једногласно, после консултовања Европског парламента.⁶²⁰

Међутим, Европол нема овлашћења која му омогућавају да врши истрагу у државама чланицама Уније. Применом механизма ближе сарадње могао би да се оснује одред специјализоване полиције, овлашћен да врши истрагу у свим државама чланицама учесницама сарадње, а чланови ове специјализоване полиције били би овлашћени да се слободно крећу из једне државе у другу. Постојање једног оваквог одреда допринело би повећању ефикасности у борби против свих облика криминалитета унутар Европске уније.

Хармонизација прописа који се односе на дефиниције деликата, санкција и поступака, као и успостављање трајног система размене информација

Још једно од питања, које би могло бити предмет ближе сарадње тиче се хармонизације прописа који се односе на дефиниције деликата, санкција и поступака, као и успостављање трајног система размене информација. У оквиру Европског правосудног простора могуће је остварити значајан напредак применом механизма ближе сарадње. Иако већ постоји Европско одељење за судску сарадњу (Евројуст),⁶²¹ његова овлашћења су ограничена. Уговором из Лисабона предвиђено је да је циљ Евројуста да подржава и јача координацију и сарадњу између националних органа задужених за вођење истрага и гоњење починиоца озбиљних криминалних радњи у две или више држава чланица, или на основу заједничког захтева за њихово гоњење, на основу прикупљених оперативних информација или информација добијених од органа држава чланица или Европола.⁶²² Иначе, Европски парламент и Савет утврђују структуру, начин функционисања, области активности и задатке Евројуста.⁶²³ Задаци Евројуста могу се односити на почетак кривичне истраге

620 Члан 89. Уговора ФЕУ.

621 Детаљније на интернет адреси:
www.eurojust.europa.eu, 12. септембар 2010.

622 Члан 85. Уговора ФЕУ.

623 Општа надлежност Евројуста односи се на: кривична дела у погледу којих Европол у свако доба има надлежност да поступа сходно члану 2. Конвенције Европол,

као и предлог за почетак гоњења и усклађивање активности националних органа, координацију истрага и гоњења и јачање судске сарадње, укључујући и решавање сукоба надлежности и тесну сарадњу са европском мрежом у области правосуђа.

С обзиром на постојећа ограничења, заинтересоване државе чланице би требало да успоставе ближу сарадњу. Применом механизма ближе сарадње, државе чланице би могле да хармонизују прописе који се односе на дефиниције деликата, санкција и поступака. Исто тако, државе би могле да успоставе трајни систем размене информација.

Иначе, сарадња у области правосуђа од изузетног је значаја за даљи напредак Европске уније. Успеси ове сарадње допринели би да државе које се противе успостављању европског правосудног простора промене мишљење и прикључе се сарадњи.⁶²⁴

3.1.2. Одбрана

Спољна политика и одбрана традиционално спадају у изворне надлежности и представљају симбол суверенитета једне државе. Искуства из прошлости сведоче да свако стварање уније држава претпоставља и споразум о питању рата и мира. Наиме, спољна безбедност (или заједничка одбрана) је инхерентна стварању уније држава.⁶²⁵ Међутим, Европска унија и даље није постигла консензус по питању безбедности и одбране. Будући да је реч о области која спада у изворне надлежности држава чланица, оне још увек нису спремне да се одрекну својих овлашћења у корист Уније. Национални концепти држава чланица у погледу безбедности и одбране у много чему се разликују.⁶²⁶ Од усвајања Уговора из Мастрихта постоје покушаји да се ојачају тзв. међународне позиције Европске уније, како на дипломатском, тако и на војном плану. Међутим, један број држава чланица сматра да је циљ европске конструкције, успостављање, пре свега, зоне мира и просперитета, а не стварање једне нове силе.⁶²⁷

кривична дела почињена помоћу рачунара, кривично дело преваре или корупције или било какав преступ који се тиче финансијских интереса Европске заједнице, брисање трагова злочина, кривична дела против животне средине.

624 B. Racine *et al.*, стр. 37–51.

625 O. Beaud, *Théorie de la Fédération*, Presses Universitaire de France, 2007, 286–295.

626 X. Latour, „La coopération renforcée et la Politique européenne de sécurité et de défense”, *Démarche communautaire et construction européenne, Volume 2: dynamique des méthodes, Actes du colloque de Poitiers, octobre 2000* (dir. F. Hervouët), La documentation Française, 2000.

627 Између држава чланица постоје велике разлике у визијама Европске уније. Један део држава чланица подржава идеју тзв. континенталног помирења, у смислу да је Европска унија „глобални актер” који може да мобилише све државе чланице. Истовремено, Француска се традиционално залаже за пројекат Европе као силе на међународном плану.

Временом је постајало све јасније да Европска унија мора да нађе начин да се афирмише на међународној сцени, тј. да осигура конзистентни спољни изглед Уније. Наравно, свих двадесет седам држава чланица не може на идентичан начин да буде укључено у сарадњу у области дипломатије и војске.⁶²⁸ Дакле, да би се у овим областима остварио одређени напредак, неопходно је да поједине заинтересоване државе чланице преговарају о успостављању ближе сарадње.

Уговором из Амстердама, којим је кодификован концепт ближе сарадње, није била предвиђена могућност покретања механизма ближе сарадње у оквиру 2. стуба ЕУ. Након дугих преговара, Уговором из Нице је омогућено успостављање ближе сарадње у оквиру 2. стуба ЕУ. Ближа сарадња тицала се примене заједничке акције или заједничког става и није се односила на питања која имају војне или одбрамбене импликације.

На основу Уговора из Лисабона, политика безбедности и заједничке одбране, којом је замењен ранији концепт европске политике безбедности и одбране, представља саставни део спољне политике и заједничке безбедности. Она обезбеђује Унији оперативну способност с ослонцем на цивилна и војна средства.⁶²⁹ Политика безбедности и заједничке одбране укључује постепено утврђивање политике заједничке одбране Уније. Она ће водити заједничкој одбрани чим Европски савет о томе, једногласно, донесе одлуку.⁶³⁰ За спровођење спољне политике и заједничке безбедности, државе чланице стављају на располагање Унији цивилне и војне капацитете којима се доприноси реализацији циљева које утврди Савет. Оне државе чланице које заједнички формирају мултинационалне снаге могу те снаге ставити на располагање политици безбедности и заједничке одбране.⁶³¹ Одлуке које се односе на политику безбедности и заједничке одбране, укључујући и оне које се односе на неку мисију која се изводи у складу са овим чланом, Савет доноси једногласно, на предлог високог представника Уније за спољне послове и политику безбедности, или на иницијативу неке државе чланице.⁶³² Савет такође може поверити, у оквиру Уније, реализацију неке мисије, групи држава чланица да би очувале вредности Уније и послужиле њеним интересима.⁶³³

Уговором из Лисабона предвиђена је једна новина везана за повезивање и сарадњу држава чланица у области одбране. Државе које испуњавају захтевније критеријуме у погледу војних капацитета и које су, с обзиром на највише захтеве који се постављају пред мисијама, ушле

628 В. Racine *et al.*, стр. 93–134.

629 Члан 42. став 1. Уговора ЕУ.

630 Члан 42. став 2. Уговора ЕУ.

631 Члан 42. став 3. Уговора ЕУ.

632 Члан 42. став 4. Уговора ЕУ.

633 Члан 42. став 5. Уговора ЕУ.

у међусобно чвршће обавезе, успостављају перманентно структурисану сарадњу у оквиру Уније.⁶³⁴

Будући да двадесет седам држава чланица Европске уније не може на исти начин да буде укључено у све будуће активности у домену одбране и војске, успостављање ближе сарадње представља погодан инструмент за унапређење сарадње у овој области. Сама чињеница да се помиње сарадња у областима које спадају у изворне надлежности држава, сведочи о спремности држава чланица за отварање нових политичких перспектива Европске уније. Државе чланице Уније се повезују и успостављају сарадњу у областима које спадају у суверене надлежности држава. Дакле, упркос хетерогености интереса у оквиру Европске уније, концептом диференциране интеграције отварају се могућности заједничких акција у областима изворних надлежности.

У оквиру политике безбедности и заједничке одбране, механизам ближе сарадње могао би се покренути поводом низа специфичних питања, међу којима се, као посебно значајна, издвајају: управљање мисијама изван територија Уније, сарадња између држава чланица у оквиру Европске агенције за одбрану, повећање буџета у области одбране, као и војна обука и управљање људским ресурсима.

Управљање мисијама изван територија Уније

Оваква сарадња између појединих држава чланица предвиђена је Уговором из Лисабона и назива се перманентна структурисана сарадња.⁶³⁵ На основу одредаба Уговора из Лисабона, сарадња се успоставља између држава чланица које испуњавају захтевније критеријуме у погледу војних капацитета и које су, с обзиром на највише захтеве који се постављају мисијама, ушле у међусобно чвршће обавезе.⁶³⁶

Сарадња између држава чланица у оквиру Европске агенције за одбрану

Европска агенција за одбрану основана је 12. јула 2004. и отворена је за све државе чланице које желе да учествују у њеном раду.⁶³⁷ Задатак Агенције је да доприноси објективном сагледавању војних способности држава чланица и врши оцену њихове способности за извршење

634 Члан 42. став б. Уговора ЕУ.

635 Идеја о оваквој сарадњи настала је у Радној групи у оквиру Конвенције, а први пут је предвиђена предлогом Устава Европске уније. Уговором из Лисабона, који је у великој мери преузео решења из предлога Уговора о Уставу Европске уније, такође је предвиђено успостављање перманентно структурисане сарадње.

636 В. Поглавље III, 5.4. Перманентна структурисана сарадња.

637 Тренутно су све државе чланице ЕУ, осим Данске, чланице Европске агенције за одбрану.

прописане обавезе, да ради на хармонизацији оперативних потреба, да предлаже мултилатералне пројекте за реализацију циљева постављених у складу са војним капацитетима, да пружа подршку истраживањима у области технологије одбране, да координира и планира заједничке активности у области истраживања и проучава техничка решења која ће одговарати будућим оперативним потребама, као и да доприноси идентификацији, а у посебним случајевима и спровођењу, корисних мера за јачање индустријске и технолошке базе у сектору одбране, као и за подизање нивоа ефикасности издатака за војне потребе.⁶³⁸

Уговором из Лисабона је предвиђено да се у оквиру Агенције формирају посебне групе које окупљају оне државе чланице које раде на заједничким пројектима.⁶³⁹ Сарадња се може покренути поводом одређених специфичних питања која спадају у домен надлежности Европске агенције за одбрану. Дакле, овом одредбом су, самим Уговором из Лисабона, на неки начин, отворена врата успостављању ближе сарадње између појединих држава чланица ЕУ унутар Европске агенције за одбрану.

Повећање буџета у области одбране

Повећање буџета Европске уније у области одбране може бити предмет повезивања држава чланица и покретања ближе сарадње. Буџет Европске уније у области одбране могао би се повећати на два начина. Реч је заправо о два сценарија која се разликују у погледу начина давања контрибуција:⁶⁴⁰

1. сценарио „по менију“ – према овом сценарију државе чланице дају контрибуције на основу веома строгих критеријума (као што су нпр. рационалност војних трошкова у односу на друштвени бруто доходак по становнику, улагања у војна истраживања и развој, итд.); механизмом ближе сарадње дефинисани су изузетно амбициозни и обавезујући циљеви (по угледу на критеријуме из Мастрихта приликом увођења евра); захтева се, на пример, да се одбрани посвети један значајан део, тј. најмање 1,6 одсто друштвеног бруто производа (средњег у Унији).
2. сценарио „по жељи“ – на основу овог сценарија све државе чланице, које су спремне да се ангажују, дају контрибуције, док Француска и Уједињено Краљевство имају централну улогу; наиме, француски и британски буџети за одбрану представљају 2/3 укупних буџета осталих двадесет пет држава чланица; осим тога,

638 Члан 45. став 1. Уговора ЕУ.

639 Члан 45. став 2. Уговора ЕУ.

640 T. Chopin, J. F. Jamet, стр. 15.

француски и британски буџет за истраживања у области одбране заједно, двоструко су већи од свих осталих;

Војна обука и управљање људским ресурсима.

Размена информација између држава чланица Европске уније веома је значајна и у области војне обуке и управљање људским ресурсима. Стога би се, применом механизма ближе сарадње, могла успоставити сарадња између одговарајућих структура у заинтересованим државама чланицама, у циљу размене знања и достигнућа везаних за војну обуку и управљање људским ресурсима.⁶⁴¹

На крају, у вези са увођењем диференцираности у области спољне политике и заједничке безбедности, тачније политике безбедности и заједничке одбране, намеће се следеће питање: да ли постоји ризик да се успостављањем концепта ближе сарадње, и нарочито заједничких стратегија, наруши јединствено спољно представљање Уније? Већи део доктрине сагласан је да овакав ризик, ипак, не постоји. Поједини аутори иду толико далеко да тврде да ће, једног дана, у проширеној Европи од тридесет и више држава чланица, целокупна политика безбедности и заједничке одбране почивати на ближој сарадњи, у којој поједине државе чланице неће учествовати.⁶⁴²

3.2. Блжа сарадња у областима економије и социјалне политике

Механизам ближе сарадње, као Уговорима институционализован концепт диференцираности, представља оптимални правни оквир за успостављање сарадње у оним областима у којима државе чланице тешко доносе одлуке, као што су нпр. област економије и област социјалне политике. За ове области је карактеристично да поједине државе чланице Европске уније имају специфично историјско наслеђе и традицију у развоју поменутих политика. Стога оне и нису спремне да се одрекну својих националних модела.

У сврху даљег напретка Европске уније, неопходно је да се и у овим областима хармонизују законодавства држава чланица и успостави њихова међусобна сарадња. У том смислу, инструмент ближе сарадње представља веома погодно средство, остављајући појединим државама чланицама, које не могу или не желе, могућност да се не укључе у сарадњу.

641 *Ibid.*

642 M. Petite, „Le traité d'Amsterdam: ambition et réalisme“, *Revue du Marché commun et de l'Union européenne*, 3/1997, стр. 28–29.

Међу политикама Уније у којима је посебно важно да се успостави ближа сарадња између држава чланица, издвајају се: социјална политика, пореска политика и енергетска политика.⁶⁴³

3.2.1. Социјална политика

Европска унија константно је изложена критикама због изостанака резултата у области социјалне политике. Међутим, Унија на неки начин представља аутентичну зону солидарности. Одређени ниво социјалне заштите⁶⁴⁴ и економска, социјална и територијална кохезија⁶⁴⁵ предвиђени су као циљеви европске конструкције. На основу Уговора из Лисабона, Унија и државе чланице имају за циљ подстицање запослености, побољшање услова живота и рада, које омогућава њихово изједначавање у току тог развоја, адекватну социјалну заштиту, социјални дијалог, развој људских ресурса који омогућавају високи и трајни ниво запослености и борбе против социјалне искључености.⁶⁴⁶ Са тим циљем Унија и државе чланице примењују мере које воде рачуна о разликама између националних пракси, посебно у уговорној области, као и о неопходности одржавања конкурентности привреде.⁶⁴⁷ Оне оцењују да ће такав развој проистећи из функционисања заједничког тржишта, које ће допринети усклађивању социјалних система, као и из уговорима предвиђених поступака и приближавања законских, подзаконских и административних прописа.⁶⁴⁸ Такође, Унија признаје и унапређује улогу социјалних партнера на свом нивоу, водећи рачуна о различитости националних система. Она олакшава социјални дијалог између њих, уз поштовање њихове аутономије.⁶⁴⁹ Трипартитни састанци на највишем нивоу, који се одржавају у сврху повећања привредног раста и запослености, доприносе социјалном дијалогу.⁶⁵⁰

Осим тога, на основу Уговора из Лисабона, да би унапредила складан развој Уније у целини, она развија и наставља своју делатност која је усмерена на јачање њене економске, социјалне и територијалне кохезије. Унија има задатак да ради на смањењу разлика у степену развијености различитих региона, као и заостајању најмање развијених региона или острва, укључујући и сеоске области.⁶⁵¹ Такође је одређен

643 Н. Bribosia (2004), стр. 696–702.

644 Наслов X Уговора ФЕУ.

645 Наслов XVIII Уговора ФЕУ.

646 Члан 151. тачка 1. Уговора ФЕУ.

647 Члан 151. тачка 2. Уговора ФЕУ.

648 Члан 151. тачка 3. Уговора ФЕУ.

649 Члан 152. тачка 1. Уговора ФЕУ.

650 Члан 152. тачка 2. Уговора ФЕУ.

651 Члан 174. Уговора ЕУ.

и минимум заједничких прописа у погледу услова и дужине рада на територији Европске уније.

Све до ступања на снагу Уговора из Лисабона, за доношење одлука у области социјалне политике била је потребна сагласност свих држава чланица. Међутим, Уговором из Лисабона је измењен начин доношења одлука у овој области. Дакле, када се доносе одлуке које се тичу социјалне политике, Европски парламент и Савет одлучују у складу са редовним законодавним поступком, после консултовања Економског и социјалног комитета и Комитета региона. Уговором су предвиђени изузеци од овог општег правила. У појединим, тачно одређеним случајевима, Савет одлучује у складу са посебним законодавним поступком, тј. једногласно, после консултовања Европског парламента и наведених комитета.

Доношење одлука и унапређење сарадње између држава чланица у области социјалне политике изузетно је тешко и споро. С једне стране, већина надлежности у области социјалне политике је у рукама држава чланица, а с друге стране, националне традиције двадесет седам држава чланица у овој области веома се разликују. Свака земља је, током историје, развила одређени социјални модел од кога није спремна лако да одустане.⁶⁵²

Чињеница да унутар Европске уније постоји велики број различитих социјалних режима, дефинисаних на националном нивоу, може да буде узрок низа проблема, нарочито у области конкуренције и кретања радне снаге у оквиру унутрашњег тржишта. Још током осамдесетих година прошлог века, разлике између постојећих социјалних модела држава чланица су се повећавале, док је потреба за хармонизацијом на европском нивоу расла. Стога се чини да је концепт диференциране интеграције веома добар пут за унапређење сарадње између држава чланица. Међутим, у почетку се сматрало да диференцираност у области социјалне политике не представља оптималан оквир, јер не омогућава да се проблем конкуренције и кретања радне снаге реши у потпуности.⁶⁵³ Упркос томе, занимљиво је да је први облик диференциране интеграције, заснован на Уговорима, успостављен управо у области социјалне политике.⁶⁵⁴

Разлике у историјском наслеђу и самим тим и постојећим моделима социјалних политика држава чланица, не би требало да утичу на покушаје да се оне, колико год је могуће, приближе. Имајући у виду различитости између држава чланица, свака мера усвојена на европском нивоу, чак и ако је само симболичне природе, веома је корисна за перспективе европских интеграција у области социјалне политике.

Требало би имати у виду да успостављање ближе сарадње у области социјалне политике има специфичне последице, карактеристичне

652 Т. Chopin, J. F. Jamet, стр. 12.

653 В. Racine *et al.*, стр. 135–221.

654 В. Поглавље II, В. Сарадња у области социјалне политике.

само за ову област. Специфичност се огледа у томе што државе чланице које не учествују у сарадњи у области социјалне политике (тзв. аутсајдери), углавном имају више користи од активности које предузима група која сарађује, него државе чланице те групе. Заправо, сама чињеница да постоје државе које не учествују у сарадњи наноси штету учесницима сарадње. Аутсајдери у свом националном законодавству могу предвидети прописе који су мање обавезујући у поређењу са социјалним стандардима усвојеним у оквиру групе. Наравно, такви прописи много су примамљивији предузетницима, што значи да државе које су изван сарадње (аутсајдери), потенцијално могу одузети део тржишта земљама које су укључене у ближу сарадњу.⁶⁵⁵

С обзиром на различитост социјалних модела држава чланица, диференцираност, односно механизам ближе сарадње као институционализована форма овог концепта, могао би да се успостави само поводом прецизно одређених питања. Циљ ближе сарадње могао би да буде нпр. одређивање минималне европске плате. Веома је битно нагласити да се увођењем минималне европске плате, разлике између плата, нпр. у Француској и земљама Централне и Источне Европе (у којима је минимална плата изузетно ниска), неће смањити. Минимална плата била би дефинисана у одређеном процентуалном износу у зависности од висине средње плате за сваку државу чланицу. Дакле, проценат би за све државе учеснице био идентичан, а апсолутни ниво минималне плате мењао би се, у зависности од висине средње плате у одређеној држави. Такође, државе чланице задржале би право да одреде минималну плату вишу од прописаног прага. Оваквим решењем поштују се различитости животних стандарда и продуктивности свих држава чланице Европске уније, а истовремено је обезбеђен одређени ниво социјалне заштите за све европске раднике.⁶⁵⁶

3.2.2. Пореска политика

На основу Уговора из Лисабона, Савет, одлучујући једногласно, у складу са посебним законским поступком и после консултовања Европског парламента и Економског и социјалног комитета, усваја одредбе које се односе на хармонизацију законодавства о порезима на пословне резултате, акцизе и друга индиректна оптерећења, у мери у којој је ова хармонизација неопходна да би се осигурало успостављање и функционисање унутрашњег тржишта и да би се избегло нарушавање конкуренције.⁶⁵⁷

655 B. Racine *et al.*, стр. 203.

656 T. Chopin, J. F. Jamet, стр. 12–13.

657 Члан 113. Уговора ФЕУ.

Дакле, за доношење одлука у области пореске политике потребна је сагласност свих држава чланица Европске уније. Будући да је њу веома тешко постићи, концепт диференциране интеграције, тј. механизам ближе сарадње је погодан инструмент за унапређење сарадње и хармонизацију прописа између држава чланица у области пореза.

С обзиром на хетерогеност пореских политика држава чланица, већ дуже време влада *status quo* када је реч о усаглашавању прописа између земаља Европске уније. Поједине земље пружају отпор усаглашавању пореза на европском нивоу.⁶⁵⁸ Ипак, постоји неколико изузетака: са хармонизацијом се одмакло у области индиректног опорезивања (ниво и круг пореза на додату вредност), а 2003. усвојена је директива којом се гарантује минимално опорезивање прихода од штедње у свим држава чланицама Европске уније.

Међутим, не постоји никакав политички консензус када су у питању нпр. порези на привредна друштва или зараде. Последице овакве ситуације су веома штетне. Сложеност и разноликост пореских политика држава чланица представља велику препреку слободном кретању капитала, радника и услуга и утиче на развој заједничког тржишта, висину цена и напредак Уније. Насупрот томе, хармонизација, макар и делимична, омогућила би бољу алокацију извора, једноставнији систем који се примењује на раднике који се крећу из једне земље у другу, атрактивност за инвеститоре и уштеду административних трошкова за предузећа која послују у више држава чланица.⁶⁵⁹

Применом концепта диференциране интеграције могли би се постићи следећи резултати:⁶⁶⁰

- хармонизација пореза на предузећа, у прво време само круга пореза, а касније и њихових стопа;
- хармонизација акциза, нарочито на гориво, дуван и алкохол; и
- стварање јединственог европског пореза на животну средину хармонизацијом постојећих пореза на животну средину и њихове висине у различитим државама чланицама Европске уније.

3.2.3. Енергетска политика

Последњих година, енергетика постепено постаје једна од централних тема, како у Европској унији, тако и свету. Развој енергетске политике у великој мери зависи од фактора као што су пораст цена горива

658 Нпр. Ирска и Уједињено Краљевство, као и балтичке земље противе се хармонизацији пореске политике на европском нивоу.

659 Т. Chopin, J. F. Jamet, стр. 11–12.

660 *Ibid.*

и гаса, јачање преговарачких позиција земаља произвођача, повећање бриге за заштиту животне средине и борба против климатских промена. Имајући у виду ову зависност, неопходно је да државе чланице Уније усвоје заједничку стратегију у области енергетике. У овом тренутку, приоритет Европске уније је да се тржиште струје и гаса отвори за конкуренцију у циљу успостављања заједничког европског тржишта у области енергетике.⁶⁶¹ Ипак, ова етапа, сама по себи, не може да реши одређена питања као што су цена енергије за потрошаче и ефикасност у области заштите животне средине.⁶⁶²

Све до данас, енергетска политика је, изузимајући питања која се тичу конкуренције на тржишту дистрибуције енергије и трансевропских мрежа,⁶⁶³ у надлежности држава чланица. С тим у вези, на Европском савету 2005, државе чланице истакле су да је неопходно да се дефинише заједнички приступ Европске уније у области енергетике. Европска комисија је издала зелену књигу под називом „Европска стратегија за сигурну, конкурентну и одрживу енергију“.

Уговор из Лисабона представља значајан у корак у правцу унапређења сарадње у оквиру ове области. Један посебан наслов Уговора носи назив Енергија.⁶⁶⁴ Овим уговором предвиђено је да, у оквиру успостављања или функционисања унутрашњег тржишта и водећи рачуна о захтевима за очување животне средине и њено унапређење, политика Уније у области енергије има за циљ да, у духу солидарности између држава чланица, осигура функционисање тржишта енергије, обезбеди сигурност у снабдевању Уније енергијом, повећа ниво енергетске ефикасности и економисања енергијом, као и развој нових обновљивих извора енергије и унапреди међусобну повезаност енергетских мрежа.⁶⁶⁵

На основу Уговора из Нице, за усвајање одлука у области енергетике била је потребна сагласност свих држава чланица. Иако је овакав начин доношења одлука имао одређених предности, оне су занемарљиве

661 A. Pellion, „L'ouverture a la concurrence des marches européens de l'électricité : genèse et perspectives d'un projet ambitieux“, www.robert-schuman.org/question_europe.php?num=qe-66, 30. октобар 2010.

662 Решавање ових проблема зависи, у великој мери, од степена технолошког развоја инфраструктуре држава чланица Европске уније. Електричне централе у Европи су старе. Требало би обновити више од половине (од 2030), како би се производни капацитети могли одржати, не рачунајући нове потребе које су везане за повећање захтева. Капацитети мрежа за дистрибуцију су недовољни (чиме се уситњава тржиште и јача потреба за новим централама). Питањима као што су уштеда енергије и развој технологија за побољшање енергетских приноса и смањења штетних емисија, требало би посветити посебну пажњу. Дакле, веома је важно да се капацитети држава чланица уједине и да оне, заједничким напорима, приступе унапређењу у области енергетике. В. Т. Chopin, J. F. Jamet, стр. 10.

663 Наслов XVI Уговора ФЕУ.

664 Наслов XXI Уговора ФЕУ.

665 Члан 194. став 1. Уговора ФЕУ.

у поређењу са његовим штетним последицама по енергетску политику.⁶⁶⁶ Стога је уговором из Лисабона измењен начин доношења одлука у овој области. Европски парламент и Савет, одлучујући у складу са редовним законским поступком, утврђују потребне мере за постизање горепоменутих циљева. Ове мере се усвајају након консултовања са Комитетом региона и Економским и социјалним комитетом.⁶⁶⁷ Уговором из Лисабона је предвиђен изузетак од усвајања мера у редовном законском поступку, у случају када је реч о мерама које су по својој суштини фискалне природе. Савет, у складу са посебним законским поступком, одлучује једногласно и после консултовања Европског парламента.⁶⁶⁸

Будући да актуелна ситуација захтева да се одлуке у области енергетике доносе брзо, државе чланице, спремне да сарађују, требало би да искористе могућност коју пружа механизам ближе сарадње. Дакле, успостављање механизма ближе сарадње омогућило би.⁶⁶⁹

- спајање стратешких резерви (складишта горива и гаса) како би снабдевање држава чланица било осигурано;
- овлашћење Комисије да преговара и обезбеди једнаке услове за све државе чланице које учествују у преговорима о уговорима о снабдевању; на овај начин би се ојачале преговарачке позиције европских држава у преговорима са земљама произвођачима;
- доношење заједничког плана о обнови централа, на основу кога би требало да се постигну најбољи могући приноси уз најслабије штетне емисије;
- инвестирање у развој капацитета за повезивање, јачајући инфраструктуру Уније за координацију преноса струје;
- уједначавање система јавних субвенција за енергију између држава чланица Европске уније.

666 Сагласност свих држава веома је тешко постићи из више разлога. Пре свега, националне стратегије разликују се по питању технолошког избора (нпр. повлачење или развој нуклеарних централа или централа за угаљ). Затим, у преговорима са земљама произвођачима горива и гаса приступ је, и даље, билатералан и некоординисан. Такође, постоји нека врста тзв. тржишног патриотизма који фаворизује фузије између предузећа једне исте земље на штету спајања предузећа на европском нивоу. В. Т. Chopin, J. F. Jamet, стр. 11.

667 Члан 194, став 4. Уговор ФЕУ.

668 Члан 194, став 3. Уговор ФЕУ.

669 Вид. Т. Chopin, J. F. Jamet, стр. 11.

V. ДИФЕРЕНЦИРАНА ЕВРОПСКА УНИЈА КАО ФЕДЕРАЦИЈА ДРЖАВА НАЦИЈА

Европска унија представља јединствени и у правној историји до сада непознати облик повезивања држава чланица. Стога је њену правну природу тешко дефинисати и сврстати је у неку од постојећих категорија. Један део доктрине сматра да ова специфична форма организовања држава чланица има претежно карактеристике међународне организације, док други инсистирају на етатистичким одликама Европске уније, тврдећи да она представља један облик државе – федералне државе. Последњих година, све је више присталица тзв. средњег решења, на основу кога Европска унија није ни класична међународна организација, ни држава, већ нешто треће, на пола пута између ове две категорије. Могло би се рећи да Европска унија осцилира између модела класичне државе и међународне организације. Захваљујући концепту федерације, који синтетизује међудржавне и интегративне карактеристике у једну атипичну структуру, могуће је донекле одредити правну природу Европске уније.⁶⁷⁰

С обзиром на новонастале околности, пре свега пораст броја држава чланица и самим тим повећање хетерогености Уније, последњих десетак година се интензивно разматра и ради на реформи правног портрета Европске уније. Наиме, функционисање Уније од двадесет седам земаља не може бити успешно, уколико почива постулатима предвиђеним у време када је Заједницу чинило само шест држава чланица. Уговором из Лисабона, који је ступио на снагу 1. децембра 2009, само су делимично превазиђени одређени проблеми (пре свега везани за рад институција) са којима се суочава Унија данас.

Као једно од решења за превазилажење различитости између држава чланица и напредак проширене Уније у 21. веку, све се чешће помиње концепт федерације држава нација заједно са концептом диференцираности. Управо спрега између ова два концепта омогућава да се, на неки начин, очува јединство ове специфичне организације држава као што је Европска унија, колико год она била хетерогена.

За концепт који почива на спреси између диференциране интеграције и федерације државе нације залаже се и Жак Делор, некадашњи

670 B. V. Faure-Tronche, „L'Union européenne est-elle une fédération?“, *Revue de la recherche juridique*, 4/2002, стр. 1968.

председник Европске комисије и један од најзначајнијих европских политичара с краја 20. и с почетка 21. века. Он је у говору на тему „Јединство Европе: пројекат за 21. век“, представио своје виђење Европске уније у будућности.⁶⁷¹ Наставак напретка Европске уније, Жак Делор везује за примену два концепта: концепта о Европској унији као федерацији држава нација и концепта диференцираности као интегративној стратегији унутар саме Уније. Дакле, симбиоза ова два инструмента представља један од могућих путева за излазак из кризе и прилагођавање функционисања Уније новонасталим околностима.

Диференцирана интеграција, као концепт који омогућава превазилажење различитости и повезивање између држава чланица унутар саме Европске уније и механизам ближе сарадње, као институционализовани облик диференцираности, детаљно су анализирани у претходним поглављима. Дакле, остаје да се испита друга компонента Делорове теорије: федерација држава нација.

У оквиру овог поглавља, најпре ће, у првом делу, бити анализирана правна природа Европске уније, као ентитета који карактерише висок степен хетерогености, у оквиру кога постоје различити облици повезивања држава чланица и различит степен обавезности у односу на одлуке тзв. централне власти. Биће изнети аргументи којима се образлаже зашто се Европска унија не може дефинисати ни као класична међународна организација ни као држава и размотрено да ли постоји средњи пут, треће решење на основу кога би се могла одредити правна природа Европске уније. У том контексту, посебна пажња биће посвећена концепту федерације и питању дељивости суверенитета. Будући да се ради о веома сложеним питањима (концепт федерације и дељивост суверенитета), овде ће питања везана за концепт федерације и дељивост суверенитета бити анализирана само у светлу одређивања правне природе Европске уније, као специфичне организације држава чланица. У другом делу, кроз анализу конкретних решења предвиђених Уговорима, биће испитано да ли је одредбама Уговора искристалисана једна форма федерализма, односно, у којој мери правни систем Европске уније, заснован на Оснивачким уговорима, оживљава концепт о федерацији држава нација. Такође ће бити размотрено у којој мери је ступање на снагу Уговора из Лисабона допринело приближавању европске конструкције концепту федерације. У трећем делу биће анализирана идеја, тј. предлог о спрези, симбиози између концепта федерације држава нација, као оквира, и концепта диференциране интеграције, као метода за повезивање и сарадњу држава чланица у проширеној Европској унији.

671 J. Delors, „L'unité de l'Europe: un projet pour le 21e siècle“, http://www.notre-europe.eu/uploads/tx_publication/parme-delors-5-11-2005.pdf, 25. септембар 2010.

У последњих неколико година, све је више оних који сматрају да примена ова два концепта у оквиру правног поретка Европске уније преставања оптимално решење за превазилажење кризе и наставак нормалног функционисања и напредовања Европске уније у будућности.

1. ПРАВНА ПРИРОДА ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ КАО СПЕЦИФИЧНОГ ОБЛИКА ПОВЕЗИВАЊА ДРЖАВА ЧЛАНИЦА

Од самог оснивања Европских заједница па све до данас, води се расправа о правној природи овог специфичног облика организовања држава. „При томе опредељење за одређени модел повезаности држава чланица Заједнице (...) није било резултат искључиво брижљиве правне анализе садржине закључених међународних уговора него и политичких жеља учесника у тој расправи.“⁶⁷² И док једни тврде да је Европска унија само међународна организација, други сматрају да је она, по свом уређењу и начину функционисања, све ближа моделу државе. Ипак, највећи број аутора сагласан је да Европска унија није ни међународна организација ни држава; она је нешто више од међународне организације, а опет мање од државе.

Један део научне мисли сматра да је, током деведесетих година прошлог века, нарочито након ступања на снагу Уговора из Мастрихта, Унија све више почела да добија својства федералне државе. Уговором из Мастрихта била су предвиђена два нова поља надлежности Европске уније: заједничка спољна и безбедносна политика и сарадња у области правосуђа и унутрашњих послова. Међутим, управо у тим новим областима сарадње, одлуке су се усвајале сагласношћу свих држава чланица, а саме наднационалне институције (Европски парламент, Комисија и Суд правде) нису имале велики утицај на поступак доношења одлука. Присталице концепта о Европској унији као федералној држави, као аргументе, наводе и увођење јединствене монете и проширење Уније. С једне стране, увођење јединствене монете (евра) доприноси јачању интеграција, бар када је реч о тзв. тврдом језгру држава чланица. С друге стране, услед проширења Уније, најразвијеније државе чланице повезују се у тврдо језгро како би, упркос уласку неких мање развијених земаља, наставиле са продубљивањем интеграција.

Други део научне мисли сматра да је, баш током деведесетих година, ослабио идеал о европској конструкцији као федералној држави. Наиме, у то време, сарадња између држава чланица Уније се све мање заснивала на раду наднационалних институција, а све више на међудржавној

672 Б. Кошутећ, стр. 72.

сарадњи. Наводи се да Уговор из Нице представља, условно речено, тријумф међудржавне сарадње, управо због претераних гаранција у корист једнакости држава (подједнака заступљеност држава у Комисији, право вета у Европском савету, итд.).⁶⁷³

Упркос овим екстремним гледиштима, највећи део доктрине сагласан је да Европска унија представља нешто више од међународне организације, али мање од државе. Будући да постоје подељена мишљења о правној природи Европске уније, остаје да се испита како би се могао оквалификовати облик организовања држава који није ни међународна организација ни држава, већ нешто треће, нешто између ове две форме.

Ради свеобухватније и јасније анализе правне природе Европске уније, требало би имати у виду следеће:

Прво, када се говори о правној природи Европске уније, професори међународног права супротстављају појмове међународне организације и државе, а професори уставног прва појмове конфедерације и федералне државе. Међутим, требало би узети у обзир да се ради само о терминолошкој разлици, у смислу да се сви аргументи везани за међународну организацију могу применити и на конфедерацију и обратно. Потпуно иста ситуација постоји и у случају државе и федералне државе.

Друго, међу самим присталицама федерализма постоје разлике у погледу примене овог концепта на правни поредак Европске уније. Један део интерпретира федерализам у смислу да се јака и ексклузивна овлашћења доделе „центру“ (федералне институције), уместо саставним деловима (федералним јединицама). На сваки корак ка федерализму се гледа као на централизацију власти на наднационалном нивоу, како би се створила наднационална држава, остављајући федералним јединицама веома мала овлашћења. Други, пак, у федерализму виде начин за јачање, а не слабљење овлашћења федералних јединица (држава чланица). Наиме, федералне државе ће, у оквиру европске федерације, учествовати у изради и спровођењу законских аката, а степен укључености ће зависити од конкретне области.

Различити погледи на имплементацију федерализма у Европској унији и уопште расправе у научним круговима, узроковани су различитим врстама федерализма. Наиме, не може се говорити о једном и јединственом моделу федерализма. Облици федерације се могу класификовати према различитим критеријумима. Један од њих је и према начину настанка појединих федерација.⁶⁷⁴

673 J. C. Piri, „L'Union européenne: vers une nouvelle forme de fédéralisme?“, *Revue trimestrielle de droit européen*, 2/2005, стр. 243–260.

674 B. K. Lenaerts, „Constitutionalism and the Many Faces of Federalism“, *American Journal of Comparative Law*, 38/1990, стр. 205–263.

У теорији уставног права разликују се федерације настале методом агрегације (*association*) и методом деволуције (*dissolution*). „Први случај постоји када федерација настаје на основу усвојеног договора самосталних држава (САД, Швајцарска, Аустралија, Немачка), а други настаје потпуном променом унутрашње структуре државе (СССР, Мексико, Аргентина, Бразил, Венецуела). Први случај значи сједињавање неколико независних држава у једну федералну, а други представља разједињавање једне унитарне државе, њено цепање на неколико државних целина које добијају својство федералне јединице.“⁶⁷⁵

Дакле, могло би се рећи да „федерација настаје путем агрегације *ogozdo*, онда када се федерација образује од до тада посебних државно-правних субјеката, а путем деволуције *ogozio*, онда када се дотада унитарна држава преображава у федерацију.“⁶⁷⁶

Треће, потпуно је погрешно да се на Европску унију, као до сада непознат и јединствен облик политичког организовања држава, примењује одређени, унапред установљени модел федералне или унитарне државе, код кога је централна власт, према Монтеѕкјеовом концепту, подељена на законодавну, извршну и судску.⁶⁷⁷ Такође, приликом оцене природе Европске уније, не би требало ограничавати се на критеријуме који се узимају у обзир када је реч о класичној држави. На тај начин упада се у замку строгих дефиниција појмова суверенитета, *demos*-а или устава. Природно је да се, приликом дефинисања неке нове појаве, ослања на познате моделе. Међутим, уколико се нова појава посматра искључиво кроз призму већ постојећих модела, не може се допрети до суштине ствари и одредити природа новог ентитета. Наиме, Европска унија је постепено еволуирала и временом се трансформисала у „нешто друго“, што остаје да се дефинише.⁶⁷⁸

Четврто, многи аутори сматрају да је феномен глобализације, условно речено, „начео“ суверенитет државе-нације.⁶⁷⁹ У тежњи да се очува и заштити сувереност држава, искристалисала су се два механизма, тј. два различита правца. Први механизам заснива се на координацији и преносу највећег дела овлашћења на виши ниво, као што је ниво Европске уније. Позиције Уније, као заједнице држава, на светској сцени су јаче од позиција појединачних држава. Стога Европска унија може много

675 Р. Марковић, *Уставно право и политичке институције*, Службени гласник, Београд, 1998, стр. 459–460.

676 *Ibid.*

677 Y. Mény, „De la démocratie en Europe : Old Concept and new Challenges“, *Journal of Common Market Studies*, 1/2003, стр. 11.

678 M. Longo, „European Integration: Between Micro-Regionalism and Globalism“, *Journal of Common Market Studies*, 3/2003, стр. 487.

679 J. C. Piris, стр. 243–260.

боље да одбрани интересе саме Уније и њених држава чланица. Други механизам заштите суверенитета држава-нација је у потпуности супротан првом. Суверенитет држава се штити путем децентрализације власти према нижим нивоима, регионалном и локалном. Ови нивои, сами по себи, могу боље да одговоре на непосредне и дневне потребе грађана и заштите их од могућих напада. Поменута два правца, два механизма заштите, могу бити било у конфликту, када регионални нивои виде Европску унију као претњу по њихову аутономију, било у спрези, у смислу повезивања у једну тзв. објективну алијансу (између регионалног и ЕУ нивоа) против средњег нивоа, тј. државе.⁶⁸⁰

Дакле, требало би размотрити правну природу Европске уније, као специфичног правног и политичког оквира унутар кога се успостављају различити облици диференциране интеграције. Правна природа Европске уније биће испитана на основу три претпоставке. Свака од ових претпоставки биће детаљно размотрена како би се данас, након свих промена кроз које је Унија прошла (и које је тек очекују, нарочито у смислу све чешћег прибегавања диференцираности приликом спровођења политика Уније), бар делимично расветлило питање правне природе јединствене организације држава чланица. Дакле:

1. Европска унија је више од међународне организације;
2. Европска унија је мање од државе;
3. Европска унија је на пола пута између међународне организације и државе – Европска унија је федерација.

1.1. Евројска унија је више од међународне организације

Европске заједнице и Европска унија су, као и класичне међународне организације, основане актом међународног права који су ратификовале државе чланице. Европска унија постоји зато што државе чланице желе да она постоји.⁶⁸¹ У том смислу, Немачки уставни суд је, у једној пресуди⁶⁸² која се тиче Уговора из Мастрихта, рекао да су државе чланице „господари Уговора“.⁶⁸³

Имајући у виду начин настанка, могло би се рећи да је Европска унија ипак само специфичан облик међународне организације који почива на

680 *Ibid.*

681 K. Lenearts, стр. 205–263.

682 Пресуда Уставног суда Немачке од 12. октобра 1993, *aff. Brunner et al. c/The European Union Treaty*

683 M. Herdegen, „Maastricht and the German Constitutional Court: Constitutional restraints for an ever closer Union“, *Common Market Law Review*, стр. 31/1994.

међународном уговору о коме су преговарале, потписале га и ратификовале државе чланице. Иако има сличности са класичним међународним организацијама, Европска унија има одређена својства која се, ни на који начин, не могу довести у везу са међународним организацијама.

Дакле, постоји више елемената који указују на то да је Европска унија превазишла стадијум међународне организације. Пре свега, Европска унија, тј. њене институције овлашћене су да саме доносе нормативне акате, а државе су дужне да их поштују („аутономна и интензивна власт стварања права“).⁶⁸⁴ Затим, Европска унија почива на сопственим правним принципима. Такође, између европског грађанина као појединца и институција ЕУ постоји директна правна веза. Најзад, Европска унија има веома широка овлашћења, много шира од било које међународне организације.

Осим ове четири најважније карактеристике, које сведоче да је Европска унија више од међународне организације, у доктрини се, као наднационални елементи Европске уније, помињу и: самосталност органа Европске заједнице, финансијска самосталност Уније, обимна правна заштита и недовршеност и трајност Уније.⁶⁸⁵

1.1.1. Стварање права непосредно обавезујућег за органе држава чланица

Прва и основна карактеристика, која Европску унију раздваја од класичних међународних организација, јесте да су европске институције овлашћене да стварају право непосредно обавезујуће за органе држава чланица и да надгледају његово поштовање.

Све институције Европске уније су укључене у поступак усвајања правних аката (условно речено законодавни поступак), свака на свој начин. Некада је власт стварања права била у рукама Савета министара. Европски парламент, као представник грађана Уније, имао је само консултативну улогу. Временом, овлашћења Парламента су расла, да би, на основу Уговора из Лисабона, Парламент био изједначен, тј. постао равноправни одлучилац са Саветом, а поступак заједничког одлучивања Савета и Парламента (поступак саодлучивања) прерастао у редован законодавни поступак.

У већини области које су у надлежности Европске уније одлуке се доносе квалификованом већином. Дакле, напуштен је принцип на основу кога је за усвајање одлуке потребна сагласност свих држава чланица

684 Б. Кошутин, стр. 75.

685 *Ibid.*

(принцип једнакости држава чланица), што представља основну карактеристику међународних организација. Уговором из Лисабона предвиђено је повећање броја области у којима се одлуке доносе квалификованом већином.

Европска комисија, као институција која заступа интересе саме Уније, требало би да је у свом раду у потпуности независна од држава чланица. Као таква, она располаже монополом предлагања правних аката и задужена је да надгледа примену права Европске уније.⁶⁸⁶

Суд правде је овлашћен да контролише легалност аката које усвајају институције, укључујући и њихову уставност, тј. сагласност са Оснивачким уговорима. Исто тако, Суд правде надлежан је за решавање спорова између самих институција или институција и држава чланица, везаних за ширину њихових надлежности.⁶⁸⁷ Такође, захваљујући инструменту претходног питања које постављају националне судије, Суд правде се изјашњава о правима и обавезама држава чланица и грађана, која им припадају на основу комунитарног права.⁶⁸⁸ Инструмент претходног питања гарантује једнообразну примену комунитарног права. „Поступак одлучивања о претходним питањима постаје све учесталији у пракси Заједнице. Више од половине поступака пред Судом правде води се на основу члана 234. Уговора ЕЗ (мисли се на члан везан за претходно питање, који је након ступања на снагу Уговора из Лисабона постао члан 267. Уговора о функционисању Европске уније, Ј. Ђ.). Овом делатношћу Суда правде посебно се повезују национална права и право Заједнице“.⁶⁸⁹ Суд правде може казнити државе чланице новчаном казном због непоштовања комунитарног права. Међутим, Суд правде не може поништити национални закон због кршења права Европске уније, већ је само овлашћен да објави да је држава чланица прекршила неку одредбу комунитарног права.⁶⁹⁰

1.1.2. Заснованост на сопственим правним принципима

Европска унија почива на сопственим правним принципима и располаже механизмима који могу натерати државе чланице да их поштују.⁶⁹¹ Међу принципима, као најзначајнији издвајају се: правна држава,⁶⁹²

686 В. D. Simon, стр. 684–711.

687 Члан 258. Уговора ФЕУ (поступак због повреде Уговора против државе чланице); члан 263. Уговора ФЕУ (тужба за поништај); члан 265. Уговора ФЕУ (тужба због пропуштања); члан 268. Уговора ФЕУ (тужба за накнаду штете).

688 Члан 267. Уговора ФЕУ (одлуке о претходним питањима).

689 В. Б. Кошутић, стр. 217–219.

690 В. D. Simon, стр. 684–711.

691 Проф. Кошутић користи израз *Обавезност Уније заједничким ђолиџичким основним вредностима*, в. Б. Кошутић, стр. 74.

692 Пресуда Суда правде од 23. априла 1986, *Les Verts c/Parlement Européen* (aff. 294/83, Rec. 1339).

подела власти, демократија, поштовање основних људских права,⁶⁹³ принцип супрематије права ЕУ,⁶⁹⁴ принцип директног дејства права ЕУ,⁶⁹⁵ искључење реципроцитета у примени права ЕУ, мир, безбедност и др. Поједини од ових принципа су предвиђени Оснивачким уговорима, док су други настали као резултат судске праксе Суда правде. Поштовање ових принципа контролише Суд правде. Захваљујући механизмима тужби и поступака, Суду правде је омогућено да проверава легалност аката институција. С тим у вези, Суд правде је дефинисао Унију као „Заједницу права“, по угледу на израз „Држава права“.⁶⁹⁶

1.1.3. Успостављање директне правне везе између појединца и институција ЕУ

Један од елемената који сведочи у прилог тези да је Европска унија превазишла стадијум међународне организације је успостављање директне правне везе између појединца (европског грађанина) и институција Европске уније. Успостављање ове директне везе могуће је захваљујући, с једне стране, принципу директног дејства, а с друге стране, статусу европског грађанства.

Начело директног дејства, које представља једно од најважнијих начела на коме почива Европска унија, иницијално није било предвиђено Оснивачким уговорима. Теорија директног дејства комунитарног права заснована је на пракси Суда правде. У пресуди *Van Gend en Loos*⁶⁹⁷ из 1963, Суд истиче да комунитарно право, иако независно од законодавстава држава чланица, ствара права и обавезе за појединце. Појединци се могу позивати на своја права, заснована на комунитарним актима, или им национални судски органи могу наметати обавезе које потичу из комунитарног права. Они могу захтевати од националног судије да се на њих директно примењују одредбе комунитарног права (Оснивачки уговори, уредбе, директиве, одлуке) и национални судија је у обавези да примењује ове акте, без обзира на унутрашње законодавство државе чланице.⁶⁹⁸

Захваљујући начелу директног дејства, ствара се директна правна веза између појединца и институција Уније. Институције могу да усвајају прописе који су директно применљиви, тј. којима се стварају права и обавезе за појединце (као што је случај у сувереној држави).

693 Пресуда Суда правде од 12. новембра 1969, *Stauder* (aff.29/69, Rec. 419).

694 Пресуда Суда правде од 15. јула 1964, *Costa c/ ENEL* (aff. 6/64, Rec. 1143).

695 Пресуда Суда правде од 5. фебруара 1963, *Van Gend en Loos v. Nederlandse Administratie der Belastingen*, (aff. 26/62 Rec. 1963).

696 B. J. C. Piris, стр. 243–260.

697 Пресуда Суда правде од 5. фебруара 1963, *Van Gend en Loos v. Nederlandse Administratie der Belastingen*, (aff. 26/62 Rec. 1963).

698 B. D. Simon, стр. 383–416.

Супротно ситуацији у Европској унији, у оквиру међународних организација све норме се доносе *ad referendum*, тј. под условом да их прихвате државе чланице. Осим тога, у највећем броју случајева, норме усвојене у оквиру међународних организација не односе се на појединце (њима се не стварају права и обавезе за појединце), већ на државе чланице.

Други фактор који омогућава стварање директне везе између појединца и Уније је прихватање концепта европског држављанства. Уговором из Мастрихта, предвиђено је да је држављанин Уније свако лице које има држављанство неке од држава чланица. Држављанство Уније се додаје националном држављанству, а не замењује га.⁶⁹⁹ Права и обавезе држављана Уније не обухватају сва права и обавезе својствене држављанима држава нација. Стога се не сме поистовећивати држављанство Уније и држављанство држава чланица Уније.⁷⁰⁰ Уговорима су предвиђена следећа права држављана Уније: слобода кретања, дипломатско-конзуларна заштита, учешће у општинским изборима и изборима за Европски парламент, право петиције пред Европским парламентом, право обраћања омбудсману, или право да пишу другом органу Заједнице на једном од службених језика Заједнице, с правом на одговор на истом језику.⁷⁰¹

1.1.4. Располагање веома широким овлашћењима

Када је реч о овлашћењима Европске уније, она су много шира у поређењу са овлашћењима којима располажу класичне међународне организације. Иако је, у почетку, приликом оснивања, поље надлежности Европских заједница било ограничено, временом су им државе чланице преносиле све више овлашћења. Следећи методу Жана Монеа, тзв. технику малих корака, Европска унија је еволуирала од заједничког тржишта угља и челика, према царинској унији и унутрашњем тржишту (четири велике слободе кретања: робе, услуга, лица и капитала), уз заједничку пољопривредну политику и политику конкуренције. Током осамдесетих и деведесетих година, Унија је добила надлежности у одређеним некомерцијалним доменима, као што су заштита животне средине, заштита потрошача и радника, здравство, политика запошљавања, социјална политика и образовање. Уговором из Мастрихта 1992. Унија постаје надлежна у два веома значајним областима, а то су: правда и унутрашњи послови и спољна политика и заједничка безбедност. Такође, у последњој деценији прошлог века, у већини држава чланица Уније, уведена је јединствена монета (евро).

699 Члан 20. став 1. Уговора ФЕУ.

700 D. Simon, стр. 117.

701 Б. Кошутић, стр. 68–70.

„Ова важна обележја Европске уније као новог облика интензивне заједнице држава нису оригинална, узета сама за себе. Широком подручјем делатности располажу и Уједињене нације. Непосредно примењива права ствара Дунавска комисија од Другог светског рата. (...) Оно што издваја ЕЗ/ЕУ као наддржавни облик повезаности њених држава чланица од других међудржавних организација, јесте укупност ових наднационалних обележја и њихова усмереност ка одређеном финалитету“.⁷⁰²

Имајући у виду да ова обележја нису својствена класичним међународним организацијама, највећи део доктрине је сагласан да се Европска унија не може оквалификовати као класична међународна организација. Европска унија је ипак нешто више од међународне организације, тј. превазишла је стадијум класичне међународне организације. С тим у вези, поставља се питање да ли би се Европска унија могла окарактерисати као држава?

1.2. Европска унија је мање од државе

Будући да је утврђено да је Европска унија превазишла стадијум међународне организације, остаје да се испита у којој мери се ова специфична организација држава приближила концепту државе.

Класичне дефиниције, приликом одређивања појма државе, позивају се на различите критеријуме као што су: становништво, територија, организована власт, потпуна сувереност, право и средства контроле људи и ствари у унутрашњости територије, право рата и мира и успостављања међународних веза са другим државама. Како Европска унија не задовољава поједине од наведених критеријума, она се не би могла окарактерисати као држава.

Европска унија, исто тако, не располаже основним средствима која се традиционално везују за појам суверене државе, тачније Европска унија нема сопствена финансијска средства, као ни овлашћења да директно убира порезе. Дакле, Унија нема право да установи сопствена средства, већ су средства фиксирана одлуком коју морају да ратификују државе чланице.⁷⁰³ Европска унија не располаже администрацијом која би била задужена за фискална питања, царину, јавни ред и правосуђе задужено за контролу примене права ЕУ и репресију. Такође, Унија

702 *Ibid.*, стр. 76.

703 Буџет Европске уније представља само један мали део националног бруто дохотка држава чланица (око 1 одсто), а највећим делом трошкова (око 85 одсто) управљају администрације држава чланица. Европска унија има веома мало административних и техничких могућности. Њени административни трошкови представљају мање од 5 одсто буџета, а људски ресурси и централни органи (око 30.000 људи) представљају приближно половину општинског особља једног великог града, као што је Париз.

нема своју полицију, затвор, војску. Дакле, примена права Уније, у највећој мери, ипак зависи од средстава држава чланица.⁷⁰⁴

Присталице теорије да Европска унија јесте држава наводе да сви поменути елементи нису одлучујући и да су карактеристични само за унитарну државу класичног типа која има јаку централну администрацију. Обратно, у децентрализованог федералној држави, за спровођење федералног права надлежне су федералне јединице. Сходно томе, Европска унија би се могла окарактерисати као држава, без обзира на то што су за спровођење права Уније надлежне државе чланице.

Међутим, Европској унији недостају одређени елементи који, у општој теорији уставног и међународног права, представљају незаобилазна својства модерне државе. „Под државом се, као организованим друштвом, подразумева заједница људи (народ) настањена на једној територији (територија) и организована сагласно једном правном поретку који има карактер оригинарности (суверености, суверене власти). Држава је, дакле, територијална заједница људи са врховном влашћу. Елементи појма државе су: становништво или народ, земљиште или територија и власт.“⁷⁰⁵

Применом ове дефиниције на Европску унију, јасно је да она нема три основна својства која карактеришу државу. Европска унија нема властиту територију, нема властити народ (становништво) и није суверена. Осим тога, Европска унија није самосталан актер на међународној сцени.

Ипак, одлучујући аргумент у прилог становишту да Европска унија није и неће бити држава јесте чињеница да њене вође, тј. државе чланице, једноставно не желе да она постане држава.⁷⁰⁶

1.2.1. Непостојање властите територије

Једно од битних обележја државе свакако је виртуелно неограничена власт на властитој територији.⁷⁰⁷

Европска унија, према принципу ограничене индивидуалне надлежности, остварује поверене јој задатке и циљеве на географском подручју важења Уговора.⁷⁰⁸ Предвиђено је да Уговор важи за државе чланице, а под одређеним условима, важење Уговора се протеже и на француске прекоморске департмане – Азоре, Мадеиру и Канарска острва. Такође је утврђено важење Уговора и за европске територије о чијим

704 J. C. Piris, стр. 243–260.

705 Р. Марковић, стр. 177.

706 J. C. Piris, стр. 243–260.

707 Б. Кошутин, стр. 76.

708 Члан 255. Уговора ФЕУ.

спољним пословима се брине једна од држава чланица. На крају су у Уговору наведени делови територија под контролом једне од држава чланица, или у посебним односима са њом, за које не важе одредбе Уговора („важење Уговора у простору“).

Дакле, Европска унија не располаже властитом територијом, што представља једно од својстава сваке суверене државе, „битан елемент државности“.⁷⁰⁹ Властиту територију поседују само државе чланице које чине Европску унију.

1.2.2. Непостојање јединственог европског народа

Готово све постојеће дефиниције појма држава имају једну заједничку компоненту, а то је становништво. Међутим, схватање појма становништво веома се разликује од једне до друге дефиниције.

Европска унија нема јединствен *demos*, тј. не постоји тзв. европски народ, већ само европски народи. Наиме, Европска унија није заснована на једном народу који обавља своја демократска права и има заједнички идентитет, него на скупу људи од којих се велика већина осећа довољно везано за друге да би се упустила у демократску расправу и обавезујуће поступке одлучивања.⁷¹⁰ *Demos* је свакако више од обичног скупа појединаца. Међу припадницима једног народа постоји колективно осећање заједништва. Супротно томе, у Европској унији, чак и у наднационалним европским институцијама (у којима би интереси Заједнице требало да буду испред појединачних националних интереса), дешава се да преовладају национални интереси.⁷¹¹

Поједини аутори истичу да у Европској унији не постоји потреба за јединственим *demos*-ом и да Унија може почивати на мноштву *demos*-а. Присталице теорије да је Европска унија држава (федерална држава) тврде да није неопходан један унапред постојећи народ и да демократија такође може постојати и изван државе нације. Различити национални идентитети могу бити повезани између себе и приближавати се, а тзв. промоција идентитета може се вршити путем образовања и предавања језика, политичких партија и цивилног друштва.⁷¹²

Један део доктрине сматра да би Европска унија донекле могла да следи пример Сједињених Америчких Држава, имајући у виду да, у време настанка америчке федерације, није постојао јединствен амерички

709 Б. Кошутић, стр. 76.

710 L. E. Cederman, стр. 7. и даље.

711 Оваква ситуација често се догађа у Европском парламенту и у Комисији, нарочито од 2004, од када у састав Комисије улази по један комесар из сваке државе чланице.

712 J. C. Piris, стр. 243–260.

народ.⁷¹³ Ипак, ове две заједнице држава (САД И ЕУ) веома се разликују по питању становништва. Све државе чланице Европске уније су државе нације које имају потпуни политички суверенитет и изражен осећај за историјски идентитет. Супротно томе, државе које су формирале САД нису никада биле суверене у пуном и правом смислу речи, нити су њихови становници имали осећај националне привржености, који се традиционално везује за романтичарски национализам Европе 19. и 20. века.⁷¹⁴

Противници теорије да је Европска унија држава инсистирају на чињеници да Европска унија никада неће бити способна да развије довољно јак колективни идентитет, имајући у виду историјске, друштвене, језичке, културне и институционалне различитости, које су се додатно повећале уласком дванаест нових држава чланица.⁷¹⁵

Иако је, Уговором из Маастрихта, уведено држављанство Европске уније, институције не врше највишу власт над тим лицима. „Одлучујуће остаје држављанство држава чланица, које држављанство Уније претпоставља. Држављанин Уније само је делимично обухваћен влашћу Уније (као адресат одређене уредбе или као држављанин са правом гласа при избору Европског парламента и сл.). Стога Унија не обухвата држављане као свој посебан народ, већ подразумева повезивање народа Европе“.⁷¹⁶

1.2.3. Европска унија није самостални актер на међународној сцени

Европска унија, као актер на међународној сцени, није самостална и нема овлашћења која припадају држави. Државе чланице су те које дефинишу ставове Европске уније и одлучују о њеном спољном ангажману. Ово је још један аргумент у прилог томе да Европска унија није и не може бити држава.

Европска унија, у овом тренутку, нема овлашћења да закључује уговоре и нема аутономију одлучивања када је реч о изворним надлежностима које симболишу сувереност једне државе, као што су област спољне политике, одбране, безбедности итд. Дакле, изворне надлежности су и даље у рукама држава чланица, тако да Европска унија нема овлашћења да самостално доноси одлуке које се тичу ових области. Државе чланице су обавезне да сарађују, координишу своје активности и поштују одлуке

713 *Ibid.*

714 *Ibid.*

715 B. H. Weiler, „A Constitution for Europe. Some Hard Choices“, *Journal of Common Market Studies*, 4/2002, стр. 563–580.

716 Б. Кошутин, стр. 77.

донете у оквиру, на пример, спољне политике и заједничке безбедности. Али, ефикасност ових одлука и активности у потпуности зависи од добре воље држава чланица. Уколико једна или више држава одлуче да не сарађују или да унапред не координишу позиције, на то их нико не може обавезати, као што их нико не може натерати да поштују одредбе Уговора.⁷¹⁷

Значајан напредак у погледу представљања Европске уније на међународној сцени представља увођење функције високог представника Уније за иностране послове и политику безбедности. На овај начин су, Уговором из Амстердама, по први пут овлашћења за представљање Европске уније на међународној сцени додељена једном лицу, делимично независном од држава чланица. Без обзира на то што је формално независан од држава чланица, рад високог представника је везан за Савет министара (институција у којој су представљене државе чланице). Уколико државе чланице нису усвојиле заједнички став или заједничке позиције поводом одређеног питања, високи представник нема право јавно да иступа у име Европске уније. Дакле, високи представник само је овлашћен да изражава ставове и позиције око којих су се претходно сложиле све државе чланице Уније.⁷¹⁸

Занимљиво је да је Предлогом уговора о уставу Европске уније било, по први пут, предвиђено успостављање функције министра спољних послова Уније. У Уговору из Лисабона, који је у великој мери преузео одредбе Предлога устава, не помиње се министар спољних послова Уније, већ је само предвиђено проширење опсега овлашћења високог представника Уније за иностране послове и политику безбедности. Међутим, овлашћења министра спољних послова Уније, предвиђена Предлогом устава, нису била ништа већа од овлашћења којима располаже високи представник Уније за иностране послове и политику безбедности, на основу Уговора из Лисабона. Дакле, радило се само о формалној, а не садржинској измени, тако да чак и да је Устав ступио на снагу, ситуација суштински не би била измењена.

1.2.4. Европска унија нема суверену власт

„Сувереност државе је појам који се добија поређењем државе са другим политичким институцијама и он изражава однос државе са тим институцијама. Једино држава поседује суверену власт, што значи да једино она има супрематију над свим другим властима над одређеним народом, на одређеној територији, а да притом сама није субординирана никаквој другој власти“.⁷¹⁹

717 J. C. Piris, стр. 243–260.

718 Члан 18. Уговора ЕУ.

719 Р. Марковић, стр. 178.

Готово све дефиниције појма државе садрже компоненту која се односи на суверену власт, која се може дефинисати и као „надлежност надлежности“. Реч је о супрематији над свим другим надлежностима (оно што Немци називају *Kompetenz-Kompetenz*). Дакле, „надлежност надлежности“ подразумева надлежност да се прошире надлежности.

Европска унија нема „надлежност надлежности“, већ њене надлежности зависе од преноса суверених права од стране држава чланица. „У чињеници да су институције у својој делатности стварања права омеђене принципом ограничене индивидуалне надлежности најбоље се може сагледати квалитативна разлика између власти Уније и *plenitudo potestatis* класичне државне власти“.⁷²⁰

Већина аутора чињеницу да Европска унија не располаже „надлежношћу надлежности“ (нема овлашћење да одлучује о проширењу својих надлежности) истиче као кључни аргумент којим поткрепљује став да је Европска унија мање од државе (федералне државе). Овлашћење да одлучује о проширењу надлежности припада тзв. господарима Уговора, а то су државе чланице. Свој ауторитет Европска унија заснива на вољи држава чланица које се налазе у њеном саставу. Будући да државе чланице располажу „надлежношћу надлежности“, оне су, за разлику од Европске уније, потпуно суверене. Државе чланице, као формални носиоци суверенитета, одлучују да ли ће и које надлежности пренети на Европску унију.

У доктрини постоји сагласност о томе да је сувереност битно својство државе. Наиме, да би се један ентитет могао оквалификовати као држава, он, између осталог, мора бити суверен. „Сувереност је битна правна карактеристика државе и државне власти и држава је само она организација која има суверену власт“.⁷²¹ Међутим, један део доктрине сматра да није толико важно ко је формално носилац суверенитета („надлежности надлежности“), већ ко га извршава и начин на који га извршава. Према овом схватању, суверенитет је дељив и могу га вршити различити субјекти (као нпр. у федералној држави). Уколико се ова теорија о дељивости суверенитета примени на Европску унију, произлази да су државе чланице формални носиоци суверенитета, али да оне не извршавају конкретне надлежности. А Европска унија (тачније европске институције), иако формално није суверена, јесте та која у суштини извршава поверене јој надлежности.

Теорија о дељивости суверенитета, која је и данас тема бројних доктринарних расправа, настала је у време стварања америчке федералне државе. Са развојем Европске уније и преношењем дела надлежности са

720 Б. Кошутић, стр. 77.

721 Р. Марковић, стр. 463.

држава чланица на европске институције, питање дељивости суверенитета поново је постало актуелно.⁷²² Теорија о дељивости суверенитета поделила је европску стручну јавност. Поједини аутори тврде да је суверенитет дељив и на тој дељивости заснивају своје дефиниције о правној природи европске конструкције.⁷²³ Други се, пак, оштро противе идеји о дељивости суверенитета, истичући њен јединствен и недељив карактер.⁷²⁴

Да би се испитала оправданост различитих теорија и уопште могућност дељивости суверенитета, неопходно је размотрити два аспекта правног концепта суверенитета: формални и материјални.

Будући да је питање дељивости суверенитета веома сложено и да је само по себи предмет великог броја обимних студија, на овом месту биће представљене само његове најосновније карактеристике. Дакле, питање дељивости суверенитета ће се анализирати веома рестриктивно и циљано, другим речима, само у контексту примене теорије о дељивости суверенитета на Европску унију.

1.2.4.1. Формални и материјални аспекти суверенитета

Суверенитет, у формалном смислу, односи се на „надлежност надлежности“ (*Kompetenz-Kompetenz*), тј. надлежност да се одлучује о ширини надлежности. Дакле, формално је суверен онај политички ентитет који има право да сам одлучује шта улази, а шта не улази у његову надлежност.

Супротно томе, суверенитет у материјалном смислу везује се за садржину извршених надлежности. Материјални аспект суверенитета односи се на минимум елементарних прерогатива власти без којих једна држава не би могла да обавља јавну власт на одређеној територији, тј. без којих не би могла да буде држава (морала би да се одрекне своје државности). Дакле, уколико се полази од материјалног аспекта суверенитета, суверен је онај облик организовања, тј. онај ентитет који обавља јавну власт на одређеној територији.

Листа суверених надлежности такође није поштеђена доктринарних расправа и несугласица. Генерално се наводе законодавна, извршна и судска власт, дипломатија, као и материјална средства за обављање јавне власти: добра која спадају у јавни домен, војска, полиција, порези и монета.

722 В. Поглавље V, 1.3.2.2. Дељивост суверенитета у оквиру федерације.

723 Т. Chopin, „L'avenir du fédéralisme“, *Commentaire*, 92/2000–2001; Е. Zoller, „Penser le fédéralisme autrement. Aspects internationaux du droit constitutionnel: contribution à la théorie de la fédération d'Etats“ *Collected Courses of the Hague Academy of International Law*, Martinus Nijhoff Publishers, 2002.

724 С. Schmitt, *Théorie de la Constitution*, P. U. F., Paris, 1993; О. Beaud., *La puissance de l'Etat*, PUF, Paris, 1995; С. Leben, „Un nouveau bilan des théories et réalités du droit international“, *Revue général de droit international public*, 1/2005.

Уколико се ова два аспекта суверености примене на Европску унију, произлази да су државе чланице Европске уније те које су и даље формално суверене, тј. имају „надлежност надлежности“, док Унија, сама по себи, није (или још није) суверена у формалном смислу. Унија располаже сувереношћу у материјалном смислу речи. Свака држава је господар Уговора, што значи да она теоретски може, у сваком тренутку, да се супротстави изменама и допунама Уговора са којима се не слаже. Исто тако, свака држава има право да преиспита иницијално одобрење за пренос одређених надлежности супротним актом. Држава, дакле, задржава право да сама одреди шта спада, а шта не у њен круг надлежности.

Међутим, поједини аутори тврде да процес који се одвија у оквиру Европске уније води, на неки начин, ка губитку суверенитета и суштинској измени устројства сваке државе.⁷²⁵ Временом су државе на Европску унију преносиле све више овлашћења у различитим областима. Чињеница је да Европска унија никада не би достигла овај степен интегрисаности који постоји данас, без преноса овлашћења у веома важним доменима јавне власти.⁷²⁶

Дакле, могло би се закључити да се Европска унија налази у, условно речено, парадоксалној ситуацији. Формално, државе чланице остају суверене и Европска унија је само „веома интегрисана конфедерација држава“.⁷²⁷ Међутим, материјално гледано, државе губе овлашћења да одлучују у областима које улазе у само срце државности, а самим тим Унија добија све више прерогатива аналогних држави. Дакле, реч је о ономе што Оливије Бо (*Olivier Beaud*) назива „инверзија између државне форме и садржине“.⁷²⁸

1.3. Евројска унија као федерација држава нација?

Будући да Европска унија осцилира између модела државе (федералне државе) и међународне организације, поставља се питање које је то средње решење, тј. форма повезивања и организовања држава чланица која је на пола пута између федералне државе (државе) и конфедерације (међународне организације).

Алтернатива „држава или Европа“ прикривала је прави пут на основу кога Европа може да се изграђује а да државе не губе своју суштину

725 В. О. Beaud (1995), стр. 488.

726 Нпр. Уговором из Мадрихта државе чланице су изгубиле могућност да саме одлучују у области која се тиче монетарне политике, као и у области везаној за границе. У овим значајним секторима, државе су изгубиле своје право вета у корист Европске централне банке и Савета министара (када одлучује квалификованом већином).

727 О. Beaud (1995), стр. 484–491.

728 *Ibid.*

и не прерастају у федерални ентитет без суверенитета.⁷²⁹ Могло би се рећи да федерација представља изузетно користан правни оквир „за друштва у којима постоји мозаик испреплетаности етничких и националних група са различитом политичком зрелошћу и степеном друштвеног развоја“.⁷³⁰

Захваљујући концепту федерализма, могуће је да Европска унија напредује, а да државе чланице и даље остану суверене. Концепт федерализма има два аспекта: с једне стране, предвиђени су заједнички органи у којима учествују све државе чланице, а с друге стране, очувана је аутономија федералних држава. Дакле, федерализам почива на правилима учешћа и аутономији компонената у његовом саставу.⁷³¹

Приликом анализе у којој мери се у Европској унији, као јединственом облику повезивања држава чланица, искристалисао модел, тј. концепт федерације држава нација, најпре ће бити испитано порекло самог концепта федерације, а затим правна природа федерације. На крају ће бити размотрено питање постојаности федерације, као облика политичког повезивања држава чланица, који почива на суптилној равнотежи између концепта државе (федералне државе) и концепта међународне организације (конфедерације).

Пре него што се упустимо у анализу концепта федерације држава нација, веома је важно направити малу дигресију у вези са самим начином на који ће бити разматран овај концепт. Концепту федерације, као изузетно сложеном питању, посвећен је велики број научних дела, а правна природа федерације предмет је оштрих расправа у доктрини. Имајући у виду да би било исувише амбициозно, тачније немогуће да се, на овом ограниченом простору, детаљно представи концепт федерације, фокусираћемо се само на поједине аспекте, другим речима, федерација ће бити предмет истраживања само у оној мери у којој је то неопходно за потребе овог рада. Будући да је централна тема рада диференцирана интеграција у ЕУ, питање федерације биће испитано у оном делу и обиму, који су потребни да би се могао дати што прецизнији одговор на питање правне природе Европске уније, као специфичног облика организовања држава чланица, унутар кога постоје различити облици диференцираности.

1.3.1. Порекло концепта федерације

Правна природа саме Европске уније, као оквира унутар кога се одвијају различити интегративни процеси између држава чланица, непресушни је извор доктринарних расправа. Будући да обједињује елементе

729 B. P. Magnette, *L'Europe, l'Etat et la démocratie*, Complexe, Bruxelles, 2000, стр. 149.

730 P. Марковић, стр. 454.

731 B. V. Faur-Tronche, стр. 1969.

позајмљене од модела државе (федералне државе) и модела међународне организације (конфедерације), дефинисање правне природе ове специфичне форме организовања држава, веома је сложено.⁷³²

На овом месту требало би напоменути да су се крајем 19. и почетком 20. века, у правној науци, појавила два концепта којима се одређује однос унутрашњег (националног) и међународног правног поретка. То су теорије о правном монизму и правном дуализму.⁷³³ На основу монистичке теорије, национални и међународни поредак се допуњују и чине целину, док према дуалистичком учењу, постоје два потпуно независна правна поретка: међународни и унутрашњи (национални). Временом је у науци преовладала дуалистичка доктрина и на тај начин између ова два правна поретка, националног и међународног, постављен је недељиви хоризонт.

И данас, век касније, велики део доктрине је, у неку руку, заробљен дуалистичким учењем и не одустаје од ове шеме. Заправо, проблеми због идентификовања правне природе Европске уније, као специфичне форме организовања независних држава, потичу од ове бинарне поделе, између, с једне стране, државе (федералне државе) и с друге стране, међународне организације (конфедерације).

Држава почива на уставу, а међународна организација на међународном уговору. Држава је суверена у међународним односима, док међународна организација није суверена. У оквиру међународне организације, суверене су државе чланице.

Имајући у виду да Европска унија представља јединствен и у историји непознат облик правног и политичког повезивања држава, покушаји да се њена правна природа објасни преко одређеног, унапред постојећег модела, представљају изврдавање, односно заташкавање истине. Наиме, на основу неког, већ познатог модела, не може се дефинисати шта заправо представља Европска унија данас.

Европска унија могла би се дефинисати као *sui generis* облик политичког организовања држава. Међутим, на тај начин се не расветљава њена суштина. Европска унија несумњиво јесте *sui generis* облик политичког организовања држава, али није само то, већ још много тога. Ова дефиниција није нетачна, али је само дескриптивна, тј. остаје на површини, не објашњавајући правну природу Европске уније.

Дефиниција Европске уније има онолико колико и аутора који их предлажу. Свакако једна, која највише заокупља пажњу европске јавности, јесте она коју је предложи некадашњи председник Комисије, Жак Делор (*Jacques Delors*). Делор је, дуго описивао Европску унију као „неидентификовани политички циљ“. У покушају да што верније дочара правну природу Европске

⁷³² *Ibid.*

⁷³³ B. G. Isaak, M. Blanquet, стр. 184.

уније, он је први употребио, сада већ добро познати израз „федерација држава нација“.⁷³⁴ Овај сложени термин наишао је на позитивне реакције у европском миљеу и данас је веома распрострањен у европском жаргону.

Расправу о федералистичкој будућности Европе, на почетку новог миленијума, покренуо је немачки министар спољних послова, Јошка Фишер (*Joschka Fischer*). У чувеном говору на Универзитету Хумболт у Берлину, 12. маја 2000. („Од конфедерације до федерације. Размишљање о циљу европске интеграције“),⁷³⁵ предложио је реорганизацију Европске уније према концепту федерације држава нација која је заснована на уставном уговору.

Иако би се, на први поглед, могло рећи да обједињује парадоксалне појмове,⁷³⁶ сложени термин федерација држава нација чини се веома погодним из два разлога. С једне стране, указује на мноштво држава и нација, а с друге стране, на чињеницу да су све оне обједињене у оквиру федерације држава, а не државе (федералне државе). „Федерација пружа државни оквир за изражавање националних посебности“.⁷³⁷

Поједини аутори говоре о тзв. делимично федералној унији,⁷³⁸ која се суштински не разликује од федерације држава нација, другим речима, разлика између концепта федерације држава нација и концепта делимично федералне уније само је терминолошка.

Иначе, концепт „федерације држава нација“ веома подсећа на једну стару идеју, тј. теорију Имануела Канта (*Immanuel Kant*). На основу ове његове теорије, разликују се три типа политичких организација: федерална држава, конфедерација и нека врста уније народа слободно повезаних у федерацију, тако да државе чланице, које чине ту унију, не нестају.⁷³⁹ Могло би се констатовати да федерација држава нација, на неки начин, оживљава Кантову идеју о унији народа.

1.3.2. Правна природа федерације

Одређивање правне природе Европске уније као федерације суверених држава наишло је на одобравање у европским политичким, али не и научним круговима. Један део доктрине оштро се противи теорији на основу које се Европска унија дефинише као федерација држава нација.

734 J. Delors, *Combats pour l'Europe*, Economica, Paris, 1996, стр. 7–21.

735 J. Fischer, „De la Confédération à la Fédération, Reflexions sur la finalité de l'intégration européenne“ *Agence Europe*, 7716/2000.

736 J. L Clergerie, „L'avenir fédéral de l'Union européenne“, *Revue du droit public*, 5/2000, стр. 1529–1542.

737 P. Марковић, стр. 456.

738 Упор. J. C. Piris, стр. 243–260.

739 B. J. D. Mouton, „Les mutations de la notion de constitution et le droit international“, *Civitas Europa*, 6/2001, стр. 23–37.

Федерација је унија држава (не само удружење), у оквиру које државе не нестају и омогућено им је да сачувају своју сувереност. Федерација представља суптилну равнотежу између међународне организације (конфедерације) и државе (федералне државе), што је заправо суштина целе идеје – државе настављају да постоје као суверени ентитети и формирају нову форму организовања држава (која није држава). Правна структура Уније је хибридна, баш због тога што се федерални концепт и међудржавни концепт укрштају и то на такав начин да стварају мешовиту ситуацију.⁷⁴⁰

За разлику од федералне државе, у оквиру федерације не постоји строга хијерархија, већ је реч о односима координације између Уније држава и држава које у њој учествују. Федерација почива на подели вршења изворних надлежности између два одвојена политичка ауторитета, између којих не постоји хијерархијски однос.⁷⁴¹

Приликом разматрања правне природе федерације, најпре ће бити анализиран федеративни пакт, као оснивачки акт двоструке правне природе на коме почива федерација. Након тога, биће представљене различите теорије о дељивости суверенитета у оквиру федерације. На крају ће бити испитане карактеристике федерације, као форме организовања држава на пола пута између међународне организације (конфедерације) и државе (федералне државе).

1.3.2.1. Федеративни пакт

Карл Шмит (*Carle Schmitt*), немачки правни писац, филозоф и творац једне од најпознатијих теорија о федерацији, дефинише федерацију као трајну унију којом се мења глобални политички статус сваке државе чланице федерације зарад остваривања заједничких циљева.⁷⁴² Напуштајући супротстављеност између федералне државе и конфедерације, Карл Шмит описује федерацију као унију држава која почива на федеративном пакту. Оснивачки уговор федерације је Уставни федеративни пакт који модификује политички статус држава чланица и има двоструку правну природу: с једне стране, он је уговор (зато што га закључују државе чланице), а с друге стране, устав (зато што представља највиши правни акт нове заједнице којим је предвиђена подела надлежности). Дакле, федерални пакт је, у формалном смислу, међународни уговор, а у материјалном, устав јер се њиме ствара нови политички ентитет. Исто тако, право федерације, само по себи, представља својеврсну синтезу међународног права и уставног права.

740 P. Magnette, стр. 144.

741 T. Chopin „Fédération et Europe: un défi lancé à la souveraineté et à l'Etat“, *Notes de la Fondation Saint-Simon*, 97/1998.

742 C. Schmitt, *Théorie de la Constitution*, P. U. F., Paris, 1993, стр. 513.

Дефиниција Карла Шмита, на основу које је федерација унија држава која почива на федеративном пакту, који модификује политички статус држава чланица, садржи два значајна елемента:

- уласком једне државе у федерацију, њен устав се модификује; ова модификација узрокована је природом самог пакта, који је према Шмиту „статутарни међудржавни пакт“;⁷⁴³ свака држава чланица слободна је да одлучи да ли жели, или не, да постане део федерације, што значи да је приступање федерацији (као и федеративном пакту) добровољно;
- међутим, када држава приступи пакту, она се инкорпорира у глобални политички систем, тј. интегрише се у целину из које не може да се повуче (за разлику од међународног уговора, који држава може слободно опозвати).⁷⁴⁴

Федеративни пакт отворен је за државе заинтересоване да формирају нови политички ентитет, који има глобални политички статус и разликује се од држава. Истовремено, захваљујући оснивачком акту (федеративни пакт), државе задржавају свој политички статус држава, без обзира на то што им се садржина мења (у смислу да се део надлежности преноси на федерацију).

Федеративним пактом искључена је свака могућност изласка (сецесије) држава чланица, као што је то случај и у федералној држави.⁷⁴⁵ Наиме, „федерација није механички склоп атомизованих делова“;⁷⁴⁶ већ представља ентитет који је виши, тј. који је изнад воље и интереса посебних федералних јединица (у овом случају држава чланица ЕУ).⁷⁴⁷ Дакле, према Шмиту, право федералних јединица на иступање из федерације је неспојиво са самом природом федерације.⁷⁴⁸

1.3.2.2. Дељивост суверенитета у оквиру федерације

Приликом одређивања правне природе Европске уније, тзв. камен спотицања представља питање суверенитета, тј. дељивости суверенитета у оквиру Уније. У доктрини се, у принципу, издвајају три различита концепта везано за питање дељивости суверенитета.

743 *Ibid.*

744 *Ibid.*

745 Ипак, постоји изузетак, а то је Канада. Врховни суд Канаде је 1998, поводом захтева покрајине Квебек, признао могућност отцепљења Квебека, истичући да је услов да се са тиме сложе и остале покрајине Канаде.

746 Р. Марковић, стр. 464.

747 Уговором из Лисабона је, по први пут у ЕУ, предвиђено право сецесије, тј. право изласка држава чланица из Европске уније.

748 С. Schmitt, стр. 513.

С једне стране, део научне мисли сматра да је суверенитет недељив. Уколико су суверене државе чланице, реч је о међународној организацији (конфедерацији). Међутим, уколико се државе чланице одрекну свог суверенитета, тј. пренесу га на виши ниво, онда је реч о држави (федералној држави). У том случају суверена је федерална држава, а федералне јединице нису. Применом овог концепта на Европску унију, долази се до закључка да Европска унија остаје само међународна организација и не постоји аутономија правног поретка Европске уније у односу на правне поретке држава чланица.

Један од присталица ове теорије је и француски професор Шарл Лебен (*Charles Leben*)⁷⁴⁹ који инсистира на томе да Унија остаје само међународна организација. Лебен, приликом дефинисања правне природе Европске уније, узима суверенитет као полазну тачку, истичући да је он недељив. Дакле, постоје две могућности: или је суверена Унија, и у том случају је она држава или су суверене државе чланице, а у том случају Унија није држава. Између конфедерације и федералне државе (или међународне организације и државе), не постоји треће, прелазно решење. Будући да Унија није суверена, она није држава. Наиме, Унија не располаже „надлежношћу надлежности“, тј. овлашћењем да одреди ширину својих надлежности. Будући да државе чланице одлучују о томе које ће надлежности пренети Унији, оне задржавају суверенитет, тј. државе чланице су суверене.

С друге стране, за америчке професоре уставног права, никада није постојао проблем када је у питању дељивост суверенитета. Увек су истicali да је за федерацију карактеристична управо подела суверенитета. У последње време, све је више европских аутора који се ослањају на теорију америчких колега, као што су Елизабет Золер (*Elizabeth Zoller*)⁷⁵⁰ и Тјери Шопан (*Thierry Chopin*).⁷⁵¹ Они сматрају да федерација није федерална држава, већ специфичан облик федерализма у оквиру кога државе чланице не нестају.

Иначе, и међу присталица концепта федерације, постоје одређене разлике у аргументацији, тј. у начину на који објашњавају федерацију. Иако су начелно сви присталице федерације, они заступају опречне ставове када је у питању дељивост суверенитета у оквиру федерације.

Већи део доктрине, сматра да је суверенитет као такав недељив, али су зато надлежности које се тичу извршења прерогатива суверенитета дељиве. Сходно томе, државе чланице су суверене, а федерација само извршава овлашћења која су јој повериле државе чланице.

749 C. Leben.

750 E. Zoller.

751 T. Chopin.

Једна од најпознатијих теорија федерације, која почива на недељивости суверенитета, јесте теорија Карла Шмита. Према овој теорији питање суверенитета у оквиру федерације, тј. да ли је суверена федерација или федералне јединице, остаје нерешено. Једна од основних предности учења немачког правника свакако је чињеница да ова теорија даје веома једноставан и привлачан одговор на изузетно тешко правно питање – питање суверенитета у оквиру федерације.⁷⁵² Теорија Карла Шмита почива на постулату да неће доћи до конфликта између држава чланица и федерације. Међутим, уколико до конфликта дође, он може бити решен само политичким путем.⁷⁵³

Противници теорије о федерацији, као средњем решењу између федералне државе и конфедерације, теорији Карла Шмита највише замерају управо то што је питање суверенитета остало отворено. Чињеница је да – колико год овакав начин дефинисања правне природе Европске уније био једноставан и привлачан – он јесте нејасан и непотпун.

Француски професор уставног права, Оливије Бо (Olivier Beaud), иначе следбеник Карла Шмита,⁷⁵⁴ чија је дела превео и прерадио, у својим скоријим радовима указује на јаз између првих формулација о федерализму у политичкој мисли (нарочито код Монтеѕкјеа и Токвила) и правних карактеристика које федералне државе модели (нпр.: САД, Немачка и Швајцарска) имају данас.⁷⁵⁵ Са циљем изналагања правног оквира за нове облике политичког повезивања и организовања држава чланица, који су достигли стадијум интеграције супериоран у односу на конфедерацију, а инфериоран у односу на федералну државу, Оливије Бо такође предлаже концепт федерације, која почива на федеративном пакту.⁷⁵⁶

Оливије Бо, исто као и Карл Шмит, сматра да се федерација не може објашњавати на основу концепта о дељивости суверенитета. Основни критеријум разликовања између међународне организације (конфедерације) и државе (федералне државе) је локализација суверенитета, док је суверенитет, сам по себи, недељив.⁷⁵⁷ Као и многи други аутори, Бо је заробљеник научне мисли 19. века. Бранећи постулат о недељивости суверенитета, Бо тврди да појам федерације није компатибилан са суверенитетом. На основу његове теорије, постоје два нивоа власти, али не и суверенитета, другим речима, требало би разликовати поделу надлежности које се тичу суверенитета од дељивости суверенитета. Подела

752 V. Faure-Tronche, стр. 2004.

753 C. Schmitt, стр. 519–520.

754 *Ibid.* стр. 507–540.

755 O. Beaud, „Fédéralisme et souveraineté. Notes pour une théorie constitutionnelle de la Fédération“, *Revue du droit public*, 1/1998, стр. 83. и даље.

756 *Ibid.*

757 O. Beaud, „La Fédération entre l'Etat et l'Empire“, *Les Fédéralismes* (dir. A. De Allain, M. Dupont, M. Hearn) Presses universitaires du Septentrion, Lille, 1996, стр. 41–58.

надлежности не имплицира поделу врховне власти која у целини остаје у рукама народа држава чланица.⁷⁵⁸

Уколико се теорија Оливијеа Боа примени на Европску унију, произлази да Унија располаже само одређеним надлежностима које се тичу суверенитета, док су државе чланице те које и даље остају суверене.

1.3.2.3. Карактеристике федерације

На основу дефиниције Оливијеа Боа, федерација је заједница нација која не апсорбује нације чланове у нову и велику нацију.⁷⁵⁹ Да би дефиниција била прецизнија, именици федерација може се додати придев вишенационална. На овај начин подвлачи се разлика са федералном државом, која је једнонационална. Дакле, вишенационална федерација је добровољна и слободна унија, трајног карактера, успостављена између једнаких политичких ентитета, који у материјалном смислу нису суверени, али су сувише аутономни да би прихватили јединствену федералну уставну власт.⁷⁶⁰

Прва карактеристика вишенационалне федерације је да није суверена и да је не би требало мешати са федералном државом. У федералној држави постоји хијерархија, тј. однос надређености између федералног нивоа власти и федералних јединица у смислу да федерална власт може наметати вољу федералним јединицама на основу одлука које се доносе квалификованом већином.⁷⁶¹ Вишенационална федерација почива на акту о коме одлучују државе чланице које су носиоци „надлежности надлежности“. Овај акт налази се на пола пута између међународног уговора и устава и може се окарактерисати као федеративни пакт. Дакле, вишенационалну федерацију не би требало мешати са федералном државом. За разлику од федералне државе, вишенационална федерација није суверена држава, јер у оквиру ње постоји више суверених власти. Тамо где је суверенитет подељен између више ауторитета, не може постојати држава. Сам израз уставни пакт који је, наравно, својеврстан *contradiction in terminis*, указује на недржавни карактер вишенационалне федерације. У ствари, један такав пакт је непомирљив са јединством државе, односно никада не може да буде унутардржавни.

Друга карактеристика вишенационалне федерације је да се она не може подвести под категорије класичног јавног права и не би је требало мешати са конфедерацијом суверених држава (међународном

758 *Ibid.*

759 *Ibid.*

760 H. Dumont, S. Van Drooghenbroeck, „La contribution de la Charte à la constitutionnalisation du droit de l'Union européenne“, *La Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne* (dir. O. De Schutter), ULB, Bruxelles, 2002, стр. 81.

761 O. Beaud (1996), стр. 58.

организацијом). Државе које улазе у састав федерације немају потпуну сувереност. Иако је федеративни пакт, на почетку, уговорног карактера, након потписивања, он постаје статутарна норма, одакле и потиче назив уставни пакт. Наиме, потписивањем федеративног пакта ствара се институционални поредак који превазилази постојање оних који су га закључили.⁷⁶²

За правни поредак федерације карактеристично је да почива на једнакости и одсуству хијерархије између федерације и њених чланица, што значи да је питање суверенитета (да ли федерација или њене чланице имају последњу реч) остало нерешено. Дакле, вишенационална федерација јесте хетерогена политичка и правна творевина, у односу на доминантан модел државе нације и теорију суверенитета која претпоставља јединствену власт на једној територији.⁷⁶³

1.3.3. Постојаност федерације

Будући да федерација представља специфичан облик организовања држава на пола пута између међународне организације и државе (конфедерације и федералне државе), поставља се питање да ли је могуће да она као таква, хибридна форма, опстане.

Федерација почива на равнотежи између два правна поретка, правног поретка саме федерације, тј. уније држава и правних поредака држава чланица. Међутим, уколико дође до конфликта, равнотежа се нарушава.⁷⁶⁴ У том случају, могућа су два исхода. С једне стране, државе чланице могу изаћи као победници и федерација постаје само једна конфедерална лига. С друге стране, у случају да победи врховна власт, федерација постаје суверена, тј. прераста у федералну државу.⁷⁶⁵

Постоје два начина да федерација држава прерасте у федералну државу: индиректни и директни.

Први, индиректан начин састоји се у томе да државе чланице формално остају суверене, тј. располажу „надлежношћу надлежности“. Међутим, овлашћења за вршење већег дела надлежности (сувереност у материјалном смислу) прелазе на федерацију. Другим речима, државе чланице, као носиоци „надлежности надлежности“ преносе институцијама на нивоу федерације део својих надлежности. Поједини аутори сматрају да ће, у одређеном моменту, подела надлежности бити таква

762 Н. Dumont, S. Van Drooghenbroeck, стр. 82.

763 О. Beaud (1996), стр. 58.

764 Т. Chopin (2000–2001), стр. 840.

765 За присталице федералног концепта, управо се то догодило у САД у периоду од 1861. до 1865, са победом интеграционистичке струје.

да ће повући и пренос суверенитета у формалном смислу. Временом ће државе чланице све више и више надлежности преносити на федерацију, тако да ће им на крају остати само титула, без икаквих надлежности.⁷⁶⁶ Ова ситуација би се могла упоредити са полупразном и полупуном чашом. Наиме, како се пуни федеративна чаша, тако се празни национална, државна чаша. Државе полако губе прерогативе државе (иако формално јесу суверене), а федерација их добија. У једном тренутку, када се пређе одређени праг, државе више неће бити носиоци суверенитета.

Други начин је да се директно промени носилац суверенитета у формалном смислу речи (носилац „надлежности надлежности“). У том случају, државе чланице нису више формално суверене и нису те које одлучују о Уговорима.

Када је реч о Европској унији, имајући у виду да се одлуке, у већини случајева, доносе квалификованом већином (а не, као некада, једногласно), постоји могућност да се државе чланице нађу у ситуацији да морају да прихвате одређене мере са којима се не слажу. Дакле, државама се намећу одређене одлуке за које је гласала квалификована већина у Савету. На тај начин, Унија, индиректно, прераста у федералну државу.

Занимљиво је да је, приликом израде нацрта Уговора о Уставу Европске уније, било предлога да се унесе одредба према којој се и ревизија самих Уговора може вршити квалификованом већином (тзв. Пројекат Пенелопе).⁷⁶⁷ Ипак, та одредба се није нашла у коначној верзији предлога Устава. Посматрано из угла ефикасности рада Уније, ревизија Уговора квалификованом већином би била веома корисна, али би њене последице могле бити опасне. Управо чињеница да би државе морале да прихвате неке измене Уговора са којима се не слажу и које не желе, значила би губитак суверенитета држава чланица. Дакле, државе више не би биле у могућности да одлучују о ширини својих надлежности („надлежност надлежности“) и самим тим не би биле суверене.

Међутим, постоји начин да државе сачувају свој суверенитет упркос ревизији Уговора квалификованом већином. Уговорима може бити предвиђено повлачење држава чланица, у случају када се не слажу са одређеним изменама Уговора. Могућа су два типа повлачења:

- Потпуно повлачење – држава која се не слаже са ревизијом Уговора, има право да се повуче, тј. изађе из Уније (право сецесије). Иначе, право сецесије, све до ступања на снагу Уговора из Лисабона, није било предвиђено у Унији. Право држава чланица да изађу из Европске уније први пут се помиње у предлогу Уговора о Уставу Европске уније. Будући да је Уговором из Лисабона преузета

766 Т. Chopin (2000–2001), стр. 840.

767 В. А. Mattera, *Pénélope – projet de la Constitution européenne*, С. Julgar, Paris, 2003.

већина решења из предлога Устава, и одредба о праву изласка државе чланице из Уније (право сецесије), такође је предвиђена овим уговором;

- Делимично повлачење – држава остаје чланица Европске уније, али за њу не важе нове обавезе предвиђене ревизијом Уговора, са којима се она не слаже, већ само она права и обавезе на које је иницијално пристала. Реч је о тзв. правној акробатици, добро познатој у Европској унији,⁷⁶⁸ другим речима, на овај начин отвара се поглавље ближе сарадње (нпр. шенгенска сарадња, еврозона). Генерално, када се ради о примени ближе сарадње у Европској унији, део доктрине инсистира на томе да овај механизам само отежава, већ довољно компликовано, функционисање Европске уније. Међутим, овај механизам је неопходан уколико Унија жели да настави са интеграцијама, а да при томе не изгуби своју суштину, тј. да остане облик повезивања држава чланица у нови политички ентитет, у оквиру кога државе које га чине, задржавају својства државе. Уколико се предвиди ревизија Уговора квалификованом већином, државе које се са изменама не слажу, не морају их прихватити, али не морају се ни повлачити из Уније. Дакле, механизам ближе сарадње мири, тј. представља мост између ревизије Уговора квалификованом већином (наднационални елемент) и очувања суверенитета држава чланица.⁷⁶⁹ Управо захваљујући овом механизму, могуће је да Унија унапређује сарадњу у различитим областима, да институције буду ефикасне у раду и да Европска унија добија обресе федералне државе (у смислу да само користи одређене инструменте карактеристичне за федералне државе), упоредо са очувањем суверенитета држава чланица.

2. ЕВРОПСКА УНИЈА – КА НОВОЈ ФОРМИ ФЕДЕРАЛИЗМА

Након што су размотрене три различите теорије о правној природи Европске уније, остаје да се, анализом конкретних одредаба Уговора, којима је регулисано функционисање ове специфичне организације држава, утврди која је ових теорија најближа правном поретку који се искристалисао у оквиру европске конструкције, током више од педесет година њеног постојања.

Како би се бар делимично расветлила правна природа ове специфичне организације држава, најпре ће бити представљене основне

768 Нпр. клаузуле о изласку (*opt-out*) које важе за Данску и које јој омогућавају да не учествује у одређеним политикама успостављеним у оквиру шенгенске сарадње.

769 В. Поглавље IV, 1.1.3. Умањење учесталости ревизија Оснивачких уговора.

карактеристике правног поретка Европске уније. Након тога, кроз анализу конкретних решења предвиђених Уговором из Лисабона, биће размотрено на који начин одредбе Уговора утичу на правну природу овог јединственог облика повезивања држава, другим речима у којој мери је ступање на снагу Уговора из Лисабона допринело приближавању европске конструкције концепту федерације.

2.1. Спeцифичности правног поретка Европске уније

Будући да Европска унија не поседује одређене конститутивне елементе државности, као што су: сопствени народ, територија, суверена власт, у смислу „надлежности надлежности“ (*Kompetenz-Kompetenz*), ова јединствена организација држава нација, не може се оквалификовати као федерална држава. Имајући у виду да не постоји ни јасна воља „господара Уговора“ (држава чланица) да она прерасте у државу, у доктрини преовладава мишљење да није реално очекивати да се у ближој будућности Унија трансформише у федералну државу.⁷⁷⁰

Међутим, Европска унија је, током више од педесет година постојања, развила сопствени правни поредак и институционалну структуру, упоредо са постојањем правних поредака држава чланица. С тим у вези, неспорно је да Европска унија, у свом раду, користи одређене инструменте који су својствени државама, тачније федералним државама. Наиме, у оквиру федералних држава, улажу се велики напори да се ускладе различити правни пореци федералних јединица. Слична ситуација постоји и у Европској унији, где је потребно да се ускладе правни поредак Европске уније, с једне стране, и двадесет седам различитих правних система њених држава чланица, с друге стране.⁷⁷¹ Дакле, у оквиру правног поретка Европске уније примењују се одређени инструменти који су карактеристични за федералне системе, што Европску унију удаљава од класичне међународне организације. Међутим, сама чињеница да Унија располаже свим тим федералним инструментима не чини је, *per se*, федералном државом.⁷⁷²

Најзначајнији федерални инструменти, који се примењују у оквиру Европске уније, јесу:

- принцип расподеле надлежности;
- принцип супрематије права Европске уније;
- принцип директног дејства права Европске уније;

770 J. C. Piris, стр. 252.

771 Европска унија тренутно има двадесет седам држава чланица, али очекује се да ће у перспективи имати више, тј. да ће доћи до проширења Уније.

772 J. C. Piris, стр. 243–260.

- принцип супсидијарности;
- принцип на основу које су државе чланице одговорне за спровођење права Европске уније;
- институционални систем у оквиру кога се усвајају правно обавезујући акти ЕУ, и у коме постоји институција која представља народ (Европски парламент) и институција која представља државе (Савет).

На основу ових карактеристика (тзв. федерални инструменти), Европска унија се приближава концепту федералне државе. Да би један ентитет могао да се оквалификује као суверена држава, он мора располагати одређеним надлежностима, тзв. изворним надлежностима, у које спадају одбрана, спољни односи, монетарна питања, пореска политика итд. Сходно томе, веома је важно имати у виду да су у свим федералним државама, изворне надлежности у надлежности федерације. Међутим, када је реч о Европској унији, државе чланице се веома тешко одлучују да пренесу део својих изворних надлежности на Унију. Будући да Европска унија и даље не располаже искључивим надлежностима у областима које се традиционално везују за суверенитет једног ентитета (као што су одбрана, спољни односи, опорезивање), Европска унија се не може окарактерисати као федерална држава.

Иначе, Европска унија је најпре добила искључиве надлежности у области економије. Наиме, већина надлежности ЕУ произлази из тзв. четири слободе (слобода кретања роба, лица, услуга и капитала) и успостављања и реализације унутрашњег тржишта. Међутим, и овде су надлежности Уније, углавном, уже у поређењу са надлежностима које, у овим областима, има федерација у оквиру федералне државе.⁷⁷³

Што се тиче федералних инструмената, у Европској унији се, у принципу, користе они инструменти који су својствени типу федералне државе која настаје путем агрегације. Реч је о облику федерације који настаје уједињењем до тада независних ентитета. Међутим, у Унији је распрострањен и један инструмент карактеристичан за облик федерације настале путем деволуције (настао поделом, до тада јединствене државе, на више федералних ентитета). Реч је о концепту флексибилности у погледу опсега права и обавеза држава чланица у оквиру појединих политика Уније. Овај концепт манифестује се у виду различитих

773 Међутим, у одређеним областима, тј. поводом неких специфичних питања, Европска унија има чак и шире надлежности, него што је случај у појединим федералним државама. Тако су нпр. законодавство и судска пракса Европске уније, када је реч о праву адвоката да се настани у другој држави чланици, напреднији у односу на Сједињене Америчке Државе. Такође, законодавство ЕУ везано за признање диплома развијеније је него у Швајцарској, где је ово питање у надлежности кантона, који између себе закључују уговоре.

дерогација, клаузула о изласку (*opt-out*), које уживају поједине државе чланице Европске уније.⁷⁷⁴

Дакле, самим Уговорима је институционализована диференцираност, која се најбоље може илустровати примерима као што су јединствена монета (евро) и сарадње у области слободе кретања лица (шенгенска сарадња). Наиме, јединствена монета није прихваћена у појединим држава чланицама које су желеле да задрже своју монету.⁷⁷⁵ А када је реч о шенгенској сарадњи, Уједињено Краљевство, Ирска и Данска уживају клаузуле о изласку (*opt-out*) у области имиграције, азила и других сличних питања.⁷⁷⁶ Осим ових, у оквиру правног поретка Европске уније, постоје и многе друге *ad hoc* форме флексибилности.

Такође, Оснивачким уговорима је предвиђена могућност успостављања ближе сарадње између држава чланица у областима које су у надлежности Европске уније. Захваљујући механизму ближе сарадње, заинтересоване државе чланице могу да продубљују интеграције и напредују брже од осталих у појединим областима у оквиру политика Уније. У области спољне политике и одбране, Уговорима је омогућено државама чланицама да се уздрже од усвајања и примене одлука Савета (тзв. конструктивно уздржавање).

Разноликост средстава и могућности које је Европска унија развила током више од педесетак година постојања указују на то да она не може да буде асимиллована у један унапред одређени модел. Стога би се могло закључити да Европска унија константно ствара сопствени модел.⁷⁷⁷

2.2. Уговор из Лисабона и њравна њприрода Евројске уније

Европска унија, као специфичан облик повезивања држава чланица, постепено се развија и ствара сопствени модел, који се не може подвести ни у једну од постојећих категорија. У том контексту, поставља се питање на који начин, реформа предвиђена Уговором из Лисабона, утиче на правну природу Уније?

Што се тиче правне природе одредаба Уговора из Лисабона, он садржи, како одредбе карактеристичне за федералне државе, тако и одредбе карактеристичне за међународне организације. С тим у вези, чини се да теза на основу које је Европска унија ентитет који осцилира

774 J. C. Piriš, стр. 243–260.

775 В. Поглавље II, А. Економска и монетарна унија, 1.2 Диференцираност као последица одбијања држава чланица да учествују у трећој фази ЕМУ.

776 В. Поглавље II, В. Сарадња у области слободе кретања лица – шенгенска сарадња, 2.2. Систем изузећа (дерогација).

777 J. C. Piriš, стр. 243–260.

између државе и међународне организације, најприближније осликава правну природу Уније. Као прелазна форма између државе и међународне организације, искристалисала се федерација, која почива на федеративном пакту, као оснивачком акту. Узимајући у обзир ова својства Европске уније, поставља се питање да ли Оснивачки уговори, на неки начин, оживљавају федеративни пакт.

На овом месту, најпре ће бити представљене одредбе предвиђене Уговором из Лисабона карактеристичне за федералне државе, а затим одредбе карактеристичне за међународне организације. На крају, упоредноправном анализом својстава федеративног пакта и Уговора, биће размотрено да ли би се могло констатовати да Уговори заправо конкретизују федеративни пакт.

2.2.1. Одредбе карактеристичне за федералне државе

Оснивачки уговори су, од потписивања до данас, претрпели неколико измена и допуна (Јединствени европски акт, Уговори из Мастрихта, Амстердама, Нице и Лисабона). Циљ ових ревизија био је да се Уговори прилагоде измењеној ситуацији у Унији, како би се обезбедило несметано функционисање европских институција. Последња ревизија Уговора усвојена је на конференцији у Лисабону 13. децембра 2007. а ступила је на снагу 1. децембра 2009. године. Уговором из Лисабона предвиђен је велики број новина везан за, пре свега, прилагођавање рада институција новонасталим околностима, развој политика Уније, унапређење сарадње између држава чланица итд. Основни циљ свих ових мера је да се омогући наставак регуларног функционисања и напретка Европске уније, као целине.

За већину нових решења предвиђених Уговором из Лисабона може се констатовати да представљају одредбе које су карактеристичне за федералне државе. Институционализацијом оваквих одредаба, Европска унија се све више удаљава од концепта међународне организације. Међу новинама предвиђеним Уговором из Лисабона, као најзначајније, могу се издвојити:

- постојање јединственог уговора (тј. укидање структуре засноване на стубовима и разлика између стубова), уз очување специфичног карактера сарадње у оквиру спољне политике и заједничке безбедности; укидање структуре засноване на стубовима никако не повлачи комунитаризацију 2. стуба ЕУ (Спољна политика и заједничка безбедност); декларацијама 13 и 14 о спољној политици и заједничкој безбедности истакнут је међудржавни карактер ове сарадње, а одредбе које се тичу спољне политике и заједничке

- безбедности не налазе се у Уговору о функционисању ЕУ, већ у Уговору о Европској унији;
- признање Европској унији својства правног лица;
 - постојање три категорије надлежности Европске уније: искључиве (када само Унија може доносити законе и усвајати обавезујуће правне акте у одређеној области),⁷⁷⁸ подељене (када Унија дели надлежности са државама чланицама)⁷⁷⁹ и подршке (када је Унија надлежна да води акције које имају за циљ пружање подршке, координацију или допуну активности);⁷⁸⁰
 - институционализација одређених принципа комунитарног права, као што су: принцип директног дејства и принцип супрематије права Уније; супрематија права Европске уније није експлицитно призната Уговором из Лисабона (за разлику од Уговора о Уставу ЕУ), већ је о томе донета посебна декларација; декларацијом број 17 је предвиђено да, на основу сталне судске праксе Суда правде Европске уније, уговори и правне норме које је усвојила Унија на основу Уговора имају предност у односу на право држава чланица, под условима утврђеним наведеном праксом;
 - увођење федералних механизма као што су јединствено спољно представљање Европске уније; високом представнику Уније за иностране послове и политику безбедности поверено је представљање спољне политике и заједничке безбедности, као и предавање Саветом за спољне послове, а у томе му помаже Канцеларија за спољне активности;
 - трансформације делегација Комисије у трећим земљама у делегације Уније;
 - проширење круга надлежности Суда правде како би се покриле све области изузев спољне политике и заједничке безбедности;

778 Чланом 3. Уговора ФЕУ предвиђено је да Унија има искључиве надлежности у следећим областима: царинске уније, утврђивање правила конкуренције која су неопходна за функционисање унутрашњег тржишта, монетарне политике за државе чланице чија је монета евро, очувања биолошких ресурса у мору у оквиру заједничке политике у области рибарства, заједничке трговинске политике.

779 Чланом 4. УФЕУ предвиђене су подељене надлежности између Уније и држава чланица које се највише примењују у следећим областима: унутрашње тржиште, социјална политика, економска, социјална и територијална кохезија, пољопривреда и рибарство (са изузетком очувања биолошких морских ресурса), животна средина, заштита потрошача, транспорт, трансевропске мреже, енергија, простор слободе, безбедности и правде, заједничка питања суштинског карактера у области јавног здравља.

780 Чланом 6. Уговора ФЕУ предвиђено је да је Унија надлежна да води заједничке акције које имају за циљ пружање подршке, координацију или допуну активности у областима које имају европски карактер, као што су: заштита и унапређење људског здравља, индустрија, култура, туризам, образовање, омладина, спорт и професионално оспособљавање, јавно здравље, сарадња између администрација.

- уношење Повеље о основним људским правима у Уговоре и предвиђање могућности да Европска унија приступи Европској конвенцији о основним људским правима;
- проширење законодавне улоге Парламента; поступак саодлучивања, тј. заједничког одлучивања Парламента и Савета постао је редовни законодавни поступак; повећан је број области у којима се одлуке усвајају у поступку саодлучивања.

2.2.2. Одредбе карактеристичне за међународне организације

Иако велики број одредаба Уговора из Лисабона сведочи о приближавању Европске уније концепту федералне државе, поједини елементи овог Уговора указују на то да Европска унија и даље има одређена својства карактеристична за међународне организације. Међу њима се издвајају следеће карактеристике:

- Уговор из Лисабона и даље је уговор између држава чланица (високих уговорних страна);
- Европска унија произлази из воље држава чланица;
- експлицитно очување и веома широке основне функције држава;
- држављанство Уније само се додаје националном држављанству; дакле, држављанство Уније не замењује држављанство;
- кључна улога Европског савета (добрио је статус институције и председника који се бира на две и по године);
- свака држава чланица има по једног представника у Комисији,⁷⁸¹ бар у прво време;⁷⁸²
- једногласно усвајање одлука или заједничких споразума у великом броју области од кључне је важности (спољна политика и заједничка безбедност, финансијска средства, најважнији међународни уговори, пореско право, кривично право итд.);
- непромењен систем ратификације у случају ревизије, тј. измена и допуна Уговора; државе чланице су, и даље „господари Уговора“,

781 Чланом 17. став 4. Уговора ЕУ предвиђено је да Комисија именована између ступања на снагу Уговора из Лисабона и 31. октобра 2014. састоји се од представника сваке државе чланице, укључујући и њеног председника и високог представника Уније за иностране послове и политику безбедности.

782 Чланом 17. став 5. Уговора ЕУ предвиђено је да се почевши од 1. новембра 2014, Комисија састоји од одређеног броја чланова, укључујући и њеног председника и високог представника Уније за иностране послове и политику безбедности, који одговара броју од две трећине држава чланица, осим ако Европски савет, једногласном одлуком, промени овај број.

- у смислу да оне, део својих надлежности, преносе на Унију у сврху реализације заједничких циљева; надлежности које Уговором ни- су додељене Унији, припадају државама чланицама;
- могућност да се једна држава добровољно повуче, тј. изађе из Европске уније (тзв. право сецесије).

2.2.3. Да ли Оснивачки уговори конкретизују федеративни пакт?

Имајући на уму све карактеристике федеративног пакта,⁷⁸³ с јед- не стране, и одредбе Уговора, након последње ревизије из Лисабона, с друге стране, поставља се питање да ли Уговори, у одређеној мери, конкретизују федеративни пакт као оснивачки акт на коме почива фе- дерација?

Карактеристике, како федеративног пакта, тако и Оснивачких уго- вора, већ су биле разматране у оквиру претходних наслова. Стога ће сада бити укратко представљени само најважнији елементи ова два акта, како би се указало на заједничка својстава Уговора са федеративним пактом, другим речима, како би се потврдило да Уговори, на неки на- чин, оживљавају концепт федеративног пакта.

Федеративни пакт представља оснивачки уговор федерације којим се формира нови политички ентитет, који има глобални политички ста- тус и разликује се од држава.⁷⁸⁴ Истовремено, захваљујући оснивачком акту (федеративни пакт), државе задржавају свој политички статус држа- ва, без обзира на то што им се садржина мења (у смислу да се део надле- жности преноси на федерацију). Овај пакт има двоструку правну приро- ду: с једне стране, он је уговор (зато што га закључују државе чланице), а с друге стране, представља устав (зато што представља највиши правни акт нове заједнице којим је предвиђена подела надлежности). Дакле, фе- дерални пакт је, у формалном смислу, међународни уговор, а у матери- јалном смислу устав, јер се њиме ствара нови политички ентитет.

Уговори представљају оснивачки акт Европске уније. На основу Оснивачких уговора формира се нови политички ентитет, Европска уни- ја, који има глобални политички статус и разликује се од држава. Исто- времено, државе чланице задржавају статус држава у смислу међуна- родног права, другим речима, државе чланице остају суверене државе. Будући да су државе чланице и даље „господари Уговора“, оне су те које одлучују које ће надлежности пренети на Европску унију.

Што се тиче правне природе Уговора (из Рима 1957, Мастрихта 1992, Амстердама 1997, Нице 2001. и Лисабона 2009. године), они су само

783 В. Поглавље V, 1.3.2.1. Федеративни пакт.

784 В. С. Schmitt, стр. 513.

формално уговори, а материјално гледано, представљају уставе.⁷⁸⁵ С једне стране, Оснивачки уговори имају форму међународног уговора (потписују их и ратификују државе чланице), а с друге стране, када је реч о њиховој садржини, она је слична садржини устава.

Упоредноправном анализом својстава ова два акта, долази се до закључка да Оснивачки уговори садрже све елементе предвиђене дефиницијом федеративног пакта. Дакле, Оснивачким уговорима се успоставља глобални политички ентитет и модификује политички статус држава чланица.⁷⁸⁶ Стога би се за Уговоре, нарочито након измена и допуна предвиђених Уговором из Лисабона, могло рећи да, на неки начин, конкретизују федеративни пакт.

3. СИМБИОЗА КОНЦЕПТА ФЕДЕРАЦИЈЕ ДРЖАВА НАЦИЈА И КОНЦЕПТА ДИФЕРЕНЦИРАНЕ ИНТЕГРАЦИЈЕ

Европска унија је свој развој започела пре више од педесет година као секторска, регионална организација, коју је тада чинило шест држава чланица. Током деценија које су уследиле, број држава чланица сукцесивно се повећавао, а као последица тога, повећавале су се и различитости унутар саме Уније.

У саставу Европске уније данас се налази двадесет седам држава чланица, које се, међу собом, разликују како по степену економског развоја, тако и у погледу друштвеноисторијског наслеђа, правних традиција, политичког уређења итд. Временом је постајало све теже управљати овом растућом хетерогеношћу, да би се Унија данас сусретала са озбиљним проблемима у свом раду. Европска унија више не може да функционише на принципима који су били установљени пре више од пола века, за једну регионалну организацију.

У овом тренутку, Европска унија се налази пред великим изазовима на које ће морати да одговори у што ближеј будућности. Једно од кључних питања које се намеће јесте на који начин се могу координисати постојеће различитости у оквиру Уније, а да она, упркос хетерогености, остане јединствена.

За превазилажење проблема насталих услед повећања Уније и различитости унутар ње, у последње време се, као решење, све више помиње упоредна примена два, потпуно различита концепта, у оквиру правног поретка Европске уније. Реч је о комбинацији концепта федерације и федеративног пакта, као оснивачког акта, са концептом диференциране

785 J. Boulouis, *La Constitution et l'Europe*, Montchrestien, Paris 1992, стр. 219.

786 B. J. D. Mouton, стр. 23–37.

интеграције, као интегративне стратегије. Истиче се да, управо у спрези између ова два концепта, лежи формула за успешно функционисање једног „постмодерног ентитета“, као што је Европска унија.⁷⁸⁷

Један од поклоника ове паралелне примене концепата федерације држава нација и диференциране интеграције је и Жак Делор, некадашњи председник Европске комисије и један од најзначајнијих европских политичара данашњице. У говору на тему „Јединство Европе: пројекат за 21. век“, Делор је представио своје виђење Европске уније у будућности.⁷⁸⁸

Европа, као пројекат за 21. век, може бити дефинисана на основу три елемента: Европа као фактор мира, Европа као фактор који доприноси глобализацији и Европа као нови друштвени поредак. Да би хетерогена заједница од двадесет седам чланица могла бити фактор мира, доприносити глобализацији и представљати привлачан друштвени поредак за различите народе који је чине, морају бити дефинисани најпре постулати на којима почива, затим инструменти које користи и на крају сам правни оквир. Наравно, неопходно је да ова три елемента (постулати, инструменти и правни оквир) буду усклађена.

Да би Европска унија могла да приступи остваривању својих циљева, предуслов је да европска конструкција изађе из периода кризе, тј. стагнације у којој се налази последњих година. За излазак из кризе и наставак напретка Уније, према Жаку Делору, неопходна је, с једне стране, реорганизација Европске уније према моделу федерације и, с друге стране, примена концепта диференцираности. Федерација држава нација представља правни оквир, а диференцираност инструмент, тј. метод који омогућава напредак Европске уније. Заправо симбиоза ова два концепта, федерације држава нација и диференциране интеграције, представља идеалан пут, тј. формулу за излазак из кризе и прилагођавања функционисања Уније новонасталим околностима.⁷⁸⁹

Први елемент ове формуле за наставак напретка Европске уније представља концепт федерације држава нација. Имајући у виду основне карактеристике федерације, чини се да ова форма представља оптимално решење, тј. прави оквир за специфичну заједницу држава нација каква је Европска унија. Захваљујући концепту федерације, државе чланице Европске уније, задржавају суверенитет на светској сцени. Такође, њихово учешће у поступку доношења и извршења одлука је и даље много веће од оног које имају федералне јединице у федералним државама. Унија остаје федерација коју чине суверене државе нације, које део својих овлашћења преносе на Унију.

787 B. J. C., Piris, стр. 243–260.

788 B. J. Delors, „L'unité de l'Europe: un projet pour le 21e siècle“, http://www.notre-europe.eu/uploads/tx_publication/parme-delors-5-11-2005.pdf, 25. септембар 2010.

789 J. Delors, стр. 14–18.

У овом контексту, сукоб између присталица струје према којој је Унија само међународна организација (иако има неке елементе државе) и оних који сматрају да је она ипак федерална држава (иако има нека својства као међународна организација), губи смисао. Наиме, ова два приступа спајају се у оквиру концепта о европској конструкцији као делимично федералној унији или федерацији држава нација, која није ни држава ни међународна организација, већ осцилира између суверене државе и међународне организације класичног типа и почива на уставном федеративним пакту. У оквиру Европске уније, као федерације држава нација, државе настављају да се повезују и продубљују интеграције, а Унија шири опсег својих надлежности, а да се не супституише у државе нације које је чине. Државе нације, као конститутивне јединице Европске уније као федерације, задржавају свој суверенитет, као и национални идентитет (у смислу различитих традиција, култура, језика итд.).

Други елемент, концепт диференцираности представља инструмент (метод) који омогућава наставак несметаног функционисања и даљег напретка Уније као федерације држава нација. Наиме, овај концепт, као мост, повезује два супротна процеса који се одвијају паралелно у Унији: проширење и продубљење. Захваљујући концепту диференциране интеграције, могуће је проширење Европске уније, у смислу повећања броја држава чланица, уз истовремено продубљење интеграција између заинтересованих држава чланица у оквиру одређених политика Уније. Дакле, државе чланице које желе и могу, повезују се и унапређују сарадњу у појединим областима, док остале, које не могу или не желе да учествују у томе, остају изван сарадње.

Иначе, занимљиво је да се тзв. новије државе чланице Уније (оне које су ушле 2004. и 2007. године) махом противе концепту диференциране интеграције.⁷⁹⁰ Наиме, ове земље се прибојавају да се применом концепта диференцираности стварају два пола, тзв. два плућна крила у Европској унији, са тенденцијом да се временом ова два пола све више удаљавају. Новије државе чланице сматрају да никада неће бити изједначене са старијим, у смислу да ће увек бити у инфериорном положају и да неће уживати сва права која имају друге државе. Поредећи европску сцену са фудбалом, новије државе замерају старијим државама чланицама да желе да играју у 1. лиги, док њих приморавају да заувек остану у 2. лиги.⁷⁹¹

Овакво поимање концепта диференцираности, наишло је на најоштрију осуду, како у научним, тако и у политичким круговима. Концепт диференциране интеграције нема никакве везе са жељом старијих држава чланица да формирају елитистичку групацију у смислу 1. лиге, већ је реч о потреби да се омогући тешња сарадња међу појединим заинтересованим

790 Нарочито Пољска и Чешка.

791 J. Delors, стр. 16.

државама чланицама и самим тим обезбеди унапређење сарадње у оквиру политика Уније и напредак Европске уније као целине.

Инструмент ближе сарадње, као институционализовани облик диференциране интеграције, само омогућава да поједине државе чланице продубљују интеграције у различитим областима које су у надлежности Уније. Имајући у виду да ближа сарадња остаје отворена за све државе чланице, под условом да желе и могу да се у њу укључе, успостављањем ближе сарадње не институционализује се директоријум или затворено језгро најразвијенијих држава чланица.⁷⁹²

Дакле, циљ Европске уније јесте успостављање равнотеже између, с једне стране, поштовања суверенитета држава чланица, њиховог националног идентитета, култура, традиција, различитости и с друге стране, неопходности ефикасног поступка одлучивања, који је уједно демократски и транспарентан. Уколико се то постигне, Европска унија ће моћи ефикасно да одговори на различите изазове који је очекују, као што су економски и социјални изазови, као и изазови везани за животну средину, безбедност и сл. Узимајући у обзир природу и обим ових изазова, сасвим је извесно да ниједна држава чланица не може, у будућности, самостално да се суочи, колики год да су њена величина и значај.⁷⁹³

У том смислу, чини се да симбиоза концепта федерације држава нација и концепта диференциране интеграције представља, за сада, најприкладнију формулу за напредак Европске уније и њених држава чланица у 21. веку. Наиме, број држава чланица се, у последњој деценији, нагло повећао, а постоје тенденција да се Унија и даље шири. Између ових двадесет седам земаља постоје велике разлике, како у степену економског развоја, тако и у свим другим аспектима (друштвенополитички систем, културноисторијско наслеђе, правне традиције итд.). Стога није реално очекивати да све ове државе напредују и продубљују интеграције истим ритмом. Да би Унија напредовала, мора се омогућити оним земљама које могу и желе, да унапређују сарадњу, док друге, које не могу или не желе, у прво време, остају по страни. Међутим, и ове државе (које су иницијално остале изван сарадње), могу да се укључе у сарадњу, када се стекну услови или када оне то пожелу.

Дакле, имајући у виду растућу хетерогеност унутар Уније, с једне стране, и потребу да Унија продубљује интеграције и иступа као јединствени актер на међународној сцени, спремна да одговори на нове изазове, с друге стране, чини се да организација Европске уније према моделу федерације и диференцираност, као интегративна стратегија, представљају решење за даљи развој политика и напредак Европске уније као јединствене форме организовања држава.

⁷⁹² *Ibid.*

⁷⁹³ J. C., Piris, стр. 243–260.

ЗАКЉУЧНА РАЗМАТРАЊА

Када су педесетих година прошлог века тзв. очеви оснивачи Европских заједница представили идеју о уједињењу старог континента и поставили темеље регионалне организације од шест држава чланица, нису ни слутили у шта ће, након више од пола века, прерасти ова њихова замисао. Данашња Европска унија, коју чини двадесет седам независних држава Европе, далеко је превазишла очекивања и амбиције својих идејних твораца. Сарадња између држава чланица Европске уније остварена је у најразличитијим сегментима привреде и друштва, а не само у економској сфери како је првобитно било предвиђено.

Међутим, управо чињеница да је европска конструкција надмашила очекивања својих оснивача, како у квантитативном, тако и у квалитативном смислу, узрок је бројних проблема са којима се Европска унија суочавала и још увек се сусреће у раду. Како би се функционисање европске конструкције ускладило са сукцесивним променама, Оснивачки уговори су неколико пута мењани и допуњавани. Правни оквир и принципи, установљени за организацију од шест држава чланица, током година су се мењали и прилагођавали новонасталим околностима. Будући да је европска конструкција прерасла у већи и сложенији ентитет у односу на првобитну замисао, морало се одступити од одређених постулата на којима се некада инсистирало. Један од њих је принцип једнакости и јединства држава чланица, у смислу да све државе учествују у развоју свих комунитарних политика. Услед повећања броја држава чланица и хетерогености Уније, данас је готово немогуће замислити да све земље напредују истим ритмом. Стога би се могло рећи да флексибилност, у смислу диференцираности у опсегу права и обавеза држава чланица (независно од форме у којој је диференцираност институционализована), представља катализатор напретка Европске уније.

С обзиром на величину и хетерогеност састава европске конструкције, повезивање и сарадња појединих држава чланица унутар Европске уније, данас је један од предуслова развоја заједничких политика. Када је реч о повезивању и сарадњи држава чланица у оквиру институционалног оквира Европске уније, требало би одредити два, веома значајна, елемента. Први елемент представља метод, тј. правна техника која омогућава повезивање и сарадњу држава чланица унутар Уније, а други елемент је правна природа саме структуре у оквиру које долази до повезивања и сарадње држава чланица. Као оптимално решење за повезивање и сарадњу држава чланица унутар Европске уније, искристалисала су се

два концепта: концепт диференцираности (институционализован у виду механизма ближе сарадње) као метод, тј. интегративна стратегија, с једне стране, и концепт федерације држава нација као политички и правни оквир повезивања, с друге стране.

Концепт диференциране интеграције институционализован је Уговорима у виду одредаба о ближој сарадњи. Механизам ближе сарадње представља привилегован начин за повезивање држава чланица унутар Европске уније из више разлога.

Прво, институционализацијом овог механизма узета је у обзир хетерогеност европске творевине која је једна од њених основних карактеристика. Државама чланицама омогућено је да се, у складу са својим могућностима и жељама, повезују и отпочињу ближу сарадњу у појединим областима које су у надлежности Уније. При томе, сарадња остаје отворена за све остале заинтересоване државе чланице, које се могу укључити у сваком тренутку. Дакле, механизам ближе сарадње омогућава да се управља растућом хетерогеношћу као последицом сукцесивних проширења, уз гаранције за очување јединственог институционалног оквира Уније.

Друго, захваљујући инструменту ближе сарадње, државе чланице ће се повезивати и сарађивати унутар институционалног оквира Уније. Институционализацијом механизма ближе сарадње, државе чланице се, условно речено, одвраћају од успостављања сарадње изван Европске уније, тј. независно од Уговора. Покретање сарадње унутар саме Уније, оцењено је као повољније у односу на успостављање сарадње између појединих држава чланица ван оквира Уговора.⁷⁹⁴ Наиме, у случају сарадње држава чланица изван институционалног оквира Уговора, Унија нема никаквог утицаја на развој сарадње и доношење одлука. Будући да се ради о сарадњи држава чланица Европске уније у областима које су у надлежности Уније, пожељно је да Европска унија има увид у оно што се дешава у оквиру сарадње. Институционализацијом механизма ближе сарадње, државе чланице се могу повезивати и сарађивати унутар саме Уније, што значи да је она упозната са сарадњом и може донекле утицати на њен развој. Наравно, да би се државе чланице опредељивале за овакву сарадњу, потребно је да услови предвиђени Уговором за покретање механизма ближе сарадње не буду исувише захтевни.

Треће, ближа сарадња, као институционализована форма концепта диференцираности, представља један од начина да се избегне блокада у раду Савета и унапреди сарадња између појединих држава чланица у одређеним областима. На основу Уговора из Лисабона одлуке се, у већини случајева, усвајају квалификованом већином (а не једногласно,

794 В. Е. Philippart, стр. 3–8.

како је некада била пракса). Међутим, мањина, тј. неколицина држава чланица и даље може да блокира доношење одлуке и самим тим развој одређене политике. Са проширењем Европске уније, повећава се и опасност од блокаде поступка одлучивања у Савету. У том смислу, увођењем концепта диференцираности у Уговоре, у виду инструмента ближе сарадње, умањује се могућност блокаде приликом доношења одлука у Савету. Захваљујући механизму ближе сарадње, одређена мера може да буде усвојена и у случају када поједине земље чланице не могу или не желе да је прихвате. Дакле, оне државе чланице које желе и могу, продубљују интеграције, а оне које не могу или не желе, остају по страни, тј. не учествују у сарадњи. Наравно, сарадња је отворена за све државе чланице, тако да, и оне земље које се иницијално нису укључиле, могу накнадно да приступе сарадњи.

Четврто, институционализацијом концепта диференциране интеграције, у виду одредаба о ближој сарадњи, умањује се потреба за изменама и допунама Оснивачких уговора. Захваљујући механизму ближе сарадње, као институционализованом облику концепта диференцираности, омогућено је да се државе чланице, у складу са својим могућностима и жељама, опредељују да ли ће учествовати у развоју одређених политика Уније. Уколико се определе да остану изван неке сарадње, те државе уживају специфичан положај, који је институционализован дерогацијама, одступањима (клаузулама *opt-out* и *opt-in*). Иначе, ове клаузуле никада се не налазе у самом тексту Уговора, већ су предвиђене посебним протоколима који се прикључују Уговорима. Свако њихово прикључење Уговорима представља ревизију Оснивачких уговора. У том смислу додељивање режима дерогација доприноси учесталости ревизија Уговора. Будући да представљају велики трошак и често дуго трају, ревизије Уговора би требало избећи сваки пут када се исти резултати могу постићи и неким другим средствима.⁷⁹⁵ Управо институционализација концепта диференцираности, у виду одредаба о ближој сарадњи, омогућава да се у оквиру редовног функционисања Уније успостављају различити облици флексибилности у корист појединих држава чланица, без ревизије самог правног оквира Уније, тј. Оснивачких уговора. Захваљујући овим облицима флексибилности, могуће је унапређење постојећих и развој нових политика унутар Европске уније.

Упркос позитивним странама ближе сарадње, овај механизам је изазивао, као што и даље изазива, оштре критике. Сама чињеница да се, у оквиру европске конструкције, интегрише диференцираност као концепт, носи одређени ризик од даљих и дубљих подела. Европска унија традиционално почива на једнакости и солидарности држава чланица. Стога један део доктрине сматра да ће се применом диференциране

795 *Ibid.*

интеграције повећати хетерогеност и изгубити кохезија Уније.⁷⁹⁶ Међу државама чланицама биће све мање солидарности, како политичке, тако и финансијске.⁷⁹⁷ Поједини аутори тврде да овај механизам доприноси повећању разлика између држава, поделама у оквиру Уније, као и евентуалној дискриминацији према државама које не учествују у сарадњи.⁷⁹⁸

Међутим, искуства везано за примену концепта диференцираности, изузетно су позитивна. Управо у оним областима у којима је сарадња отпочела само између неколицине држава чланица Уније, остварени су завидни резултати. Дакле, примери као што су Економска и монетарна унија или шенгенска сарадња указују на то да покретање сарадње између уже групације држава уопште не доприноси продубљивању разлика унутар Уније. Штавише, прибегавањем флексибилности, у областима у којима се иницијално није могла постићи сагласност свих држава чланица, остварен је велики успех. Не само да није дошло до нарушавања хармоничног односа међу државама чланицама, већ су они, успостављањем диференциране интеграције, заправо очувани. Државама чланицама које су могле и желеле, дозвољено је да се повезују између себе са циљем унапређења сарадње у одређеним областима, док је државама које нису желеле или иницијално нису могле да учествују у сарадњи, омогућено да, у прво време, остану по страни и укључе се накнадно, када се одлуче или када се стекну услови за то. И заиста, поједине државе чланице Европске уније су се, након одређеног временског периода, када су се стекли услови, укључиле у Економску и монетарну унију и шенгенску сарадњу.

Дакле, постојеће форме диференциране интеграције указују на позитивне ефекте оваквог начина отпочињања сарадње између држава чланица. Међутим, и поред охрабрујућих искустава, не сме се пренебрегнути чињеница да је реч о веома деликатној материји. Будући да диференцирана интеграција представља осетљив, клизав терен, приликом примене овог концепта требало би поступати веома опрезно.

Какве ће бити последице успостављања диференциране интеграције по европску конструкцију, зависи од мноштва фактора, од којих су свакако најважнији услови под којима се покреће диференцирана интеграција. Под условима се подразумевају превентивне мере чија је сврха да се избегне уситњавање акција Уније. Како би се ризик од прекомерних подела унутар Уније свео на најмању могућу меру, услови успостављања диференциране интеграције морају бити одређени тако да се ономогући покретање оне сарадње која, квантитативно и квалитативно, не би била оправдана за Унију. Наравно, када је реч о превентивним

796 J. Monar, стр. 17.

797 J. Andreani, стр. 37.

798 G. De Kerchove D'Ousselohem, стр. 287–295.

мерама, мора се имати у виду да уколико услови буду сувише захтевни, односно строги, државе чланице ће се окретати сарадњи ван институционалног оквира Уније. Дакле, услови би требало да буду дефинисани тако да механизам ближе сарадње буде релативно лако доступан заинтересованим државама чланицама, а да се истовремено избегне уситњавање активности Уније. Управо у суптилној равнотежи између ова два циља лежи формула за успешно повезивање држава чланица унутар Уније, које ће, с једне стране, испунити захтеве за поједностављеним покретањем ближе сарадње, а с друге стране, захтеве за спречавањем претераних подела и одржањем, условне речено, јединства Уније.

Имајући на уму новонастале околности у Унији, намеће се следеће питање: може ли се уопште говорити о томе да концепт диференцираности, имплементиран у разнолики пејзаж Европске уније, доприноси слабљењу европског јединства? Није ли управо концепт флексибилности, у смислу диференцираног положаја држава чланица у погледу опсега права и обавеза у различитим политикама Уније, фактор који омогућава да се јединство, на неки начин, очува, тј. ојача?

Тврдити да флексибилност доприноси јединству, делује *a priori* парадоксално. Без обзира на то што су ова два појма, флексибилност и јединство, у основи, супротна, примена првог концепта у пракси, не значи нужно да ће други нестати. Концепт диференциране интеграције (тј. механизам ближе сарадње као његов институционализован облик) требало би да буде само једна етапа, степен на путу ка циљу – јединству европске конструкције. Другим речима, концепт диференцираности је само инструмент, средство у служби циља, који се огледа у јединственој Европској унији. Анализа позитивног права указује на компатибилност елемента флексибилности и јединства. Први представља начин да се постигне други. У ствари, диференцираност, у смислу различитог положаја држава чланица у оквиру неких политика Европске уније, није крајње, већ је само привремено решење.

Флексибилност заправо представља елемент који омогућава да се одржава дијалог између држава чланица ЕУ, упркос њиховим супротностима.⁷⁹⁹ Могло би се рећи да је флексибилност права Уније кључни фактор европског јединства, јер гарантује припадност држава Европској унији, упркос растућој хетерогености Уније и ризицима од блокаде који из тога произлазе. С тим у вези, на који год начин да је имплементирана у европски пејзаж (у виду одредаба о ближој сарадњи или у некој другој форми), флексибилност је елемент који обезбеђује сталан и неповратни карактер припадности европских држава Европској унији и приврженост заједничким вредностима Европе.

799 J. Shaw, стр. 353.

У том смислу, могао би се извести следећи закључак: ако се флексибилност (односно диференцирана интеграција) посматра као елемент који раскида са једнакошћу у оквиру Уније, с једне стране, неспорно је да је то један од кључних елемената њеног јединства, с друге стране.

Други елемент, који је значајан за повезивање и сарадњу држава чланица унутар институционалног оквира Европске уније (поред концепта диференциране интеграције као правне технике), јесте правна природа самог оквира, односно структуре у оквиру које се оне повезују и успостављају различите облике сарадње. Дакле, Европска унија као специфична организација држава чланица представља оквир, тј. ентитет чију би правну природу требало одредити.

Питање правне природе Европске уније, као јединствене форме организовања држава чланица, поделило је европску научну мисао и стручну јавност. Један део сматра да је Европска унија само специфичан облик међународне организације, док други заступају становиште да је Унија одавно превазишла стадијум међународне организације и да се све више приближава моделу државе (федералне државе). Трећи, пак, инсистирају на томе, да Европска унија није ни међународна организација, ни држава, већ да осцилира између ове две категорије, обједињујући својства и једне и друге.

Имајући у виду специфичности организације држава као што је Европска унија, одредити правну природу овакве творевине представља изузетно тежак и сложен задатак. Будући да је реч о јединственом и до сада у историји непознатом облику организовања држава чланица, потпуно је погрешно да се Европска унија посматра искључиво кроз призму већ постојећих категорија и да се на њу примењује, тј. да се она асимилије у одређени, унапред установљени модел. Наиме, током година је Европска унија постепено еволуирала и развила сопствени модел.⁸⁰⁰

У последње време све је више присталица теорије да Европска унија оживљава концепт федерације држава нација. Иако, на први поглед, обједињује парадоксалне термине,⁸⁰¹ сложени термин федерација држава нација веома је погодан из два разлога. С једне стране, указује на мноштво држава и нација, а с друге, на чињеницу да су сви ти различити елементи обједињени у оквиру федерације држава, а не државе (федералне државе).

Федерација је унија држава у оквиру које државе не нестају и омогућено им је да сачувају своју сувереност. Федерација представља суптилну равнотежу између међународне организације и државе, што је заправо суштина ове идеје – државе настављају да постоје као политички

800 J. C. Piris, стр. 243–260.

801 J. L. Clergerie, стр. 1529–1542.

ентитети и формирају нову политичку форму (која није држава). Будући да је правна структура Европске уније хибридна⁸⁰² (обједињује елементе међународне организације и државе), чини се да концепт федерације држава нација најбоље одсликава њену правну природу.

Имајући у виду да Европску унију карактерише „мозаик испреплетености етничких и националних група са различитом политичком зрелошћу и степеном друштвеног развоја“,⁸⁰³ као једно од решења за превазилажење различитости између држава чланица и напредак проширене Уније у 21. веку, све се чешће помиње комбинација ова два претходно анализирана елемента: концепта федерације држава нација и концепта диференцираности. Управо спрега између ова два концепта омогућава да се очува јединство Уније, као специфичне политичке организације суверених држава и омогући њен континуирани развој у смислу унапређења сарадње и продубљења интеграција између држава чланица.

„Регионална интеграција у Европи се развила у сложен систем, без преседана у историји и без такмаца у другим деловима савременог света. Остварена је мирна револуција, на коју Европљани могу бити поносни. Старе и нове нације државе у Европи су успоставиле специфичну заједницу држава. Та заједница је делимично интегрисана, а делимично није, представљајући облик међудржавне сарадње. Европска унија, установљена Мастрихтским уговором из 1992, није ни савезна држава ни конфедерални савез држава, него међуоблик посебне врсте.“⁸⁰⁴

Последњих година, Европска унија се суочила са низом проблема у раду, од којих је највећи свакако неприлагођеност институционалне структуре повећаном броју држава чланица. Неадекватан начин рада институција доводио је до тешкоћа приликом усвајања одлука и самим тим до блокаде у функционисању Уније. Све до 1. децембра 2009, у Европској унији је била на снази измењена верзија Уговора из Нице, усвојена у време када је Унија имала петнаест држава чланица. Имајући у виду да Унија данас има двадесет седам земаља у свом саставу, јасно је зашто је институционални апарат био неефикасан. Наравно, проблеми на унутрашњем плану рефлектовали су се и на остале, спољне аспекте деловања Уније, тако да је целокупна активност Европске уније била отежана.

Дана 13. децембра 2007, у престоници Португалије, усвојен је реформски уговор, чији је основни циљ управо реорганизација институционалне структуре и усклађивање функционисања институција са повећањем броја држава чланица Европске уније. Овај акт резултат је консензуса између двадесет седам држава чланица Европске уније.

802 P. Magnette, стр. 144.

803 P. Марковић, стр. 454.

804 Б. Кошутић, стр. 262.

Да би Уговор из Лисабона ступио на снагу, морао је бити ратификован у свим државама чланицама. Очекивало се да ће Уговор почети да се примењује већ у току 2009, међутим, поступак ратификације се у појединим државама изузетно одужио.⁸⁰⁵ Дана 3. новембра 2009, судбина Уговора из Лисабона коначно је постала извесна. Чешки председник, као двадесет седми председник државе или владе, потписао је Уговор и тиме окончао недоумице о његовом ступању на снагу. Дакле, Уговор из Лисабона ступио је на снагу 1. децембра 2009. Узимајући у обзир садржај Уговора из Лисабона, очигледно је да је на учестала померања датума ступања на снагу овог реформаторског уговора много више утицао политички контекст, него сам текст документа.

Ступање на снагу Уговора из Лисабона, свакако доприноси решавању низа проблема који оптерећују функционисање сложене европске конструкције и изласку Уније из периода стагнације. На основу одредаба овог Уговора Унија добија правни оквир и неопходне механизме како би могла ефикасно да се супротстави будућим изазовима, на унутрашњем и међународном плану, и одговори на очекивања европских грађана.

Иако је значај Уговора из Лисабона неспоран, пре свега када је реч о нормализацији рада институција, реформа предвиђена овим уговором само је делимична. Уговор из Лисабона не садржи решења за многе изазове са којима се Европска унија данас суочава, већ само одговоре на одређена техничка питања који омогућавају Унији да напokon изађе из периода кризе и настави несметано са радом. Тек тада ће Унија бити способна да се ухвати у коштац са појединим веома деликатним политичким питањима, која, за сада, и даље остају отворена. У том смислу, Уговор из Лисабона може се посматрати као предуслов, почетна фаза на дугом реформском путу пред којим се Европска унија налази.

Иначе, приликом сагледавања тежине и обима проблема са којима се Европска унија данас сусреће, требало би имати у виду да ово није први пут да се Унија налази у тешкој ситуацији. Европска унија је, током више од педесет година постојања, много пута имала кризне периоде и те кризне периоде успешно превазилазила. Стога се може очекивати да ће Европска унија и сада, као што је то увек и чинила, наћи одговарајући начин да преброди ову кризу и да ће из ње изаћи јача него што је била. „Европска интеграција је, упркос свим тешкоћама и искушењима, застојима и падовима, каквих је било и каквих ће бити, сјајно демонстрирала могућност

805 Најпре је ирски народ, на првом референдуму расписаном поводом Уговора из Лисабона, одбио да га ратификује, да би, након што је Ирска добила одређене гаранције од стране Европске уније, на поновљеном референдуму у овој земљи, Уговор био прихваћен. Након тога, чешки председник је оклевао са потписивањем Уговора из Лисабона, условљавајући ратификацију одређеним изузећима из Повеље о основним правима у корист Чешке.

превазилажења политичких антагонизама, разлика у економским интересима, цивилизацијским и психолошким баријерама управо на континенту где их је било највише и где су се најексплозивније изражавале.⁸⁰⁶

Какав ће у будућности бити доминантан облик уређења на европском континенту, тј. да ли ће доминирати облик федерације држава испресецан различитим видовима диференцираних интеграција, у овом тренутку је тешко предвидети. Дакле, као што се пре педесет година није могло претпоставити да ће једна регионална, секторска организација у своје саставу окупити већину држава старог континента, вољних да сарађују у најразличитијим областима привреде и друштва, тако се ни данас не може са сигурношћу одредити како ће се одвијати повезивање држава чланица унутар Европске уније у будућности. У овом тренутку је извесно да Европску унију чини двадесет седам независних држава, које се веома разликују, не само када је реч о степену економског развоја, већ и у погледу друштвенополитичког уређења, културно-историјског наслеђа, правних традиција итд. Такође, ове земље имају другачије амбиције о питању европских интеграција. Без обзира на то што су, начелно, заинтересоване за развој сарадњи и напредак Европске уније, веома су везане за своју сувереност и нису спремне да је се одрекну.

Питање увођења концепта диференциране интеграције у институционалну структуру Европске уније поделило је европско јавно мњење. Једни, тзв. евроентузијаста, сматрају да овај концепт представља идеално решење за помирење различитости унутар европске конструкције и унапређење сарадње између држава чланица. Позивајући се на постојеће форме диференцираности, које већ годинама веома успешно функционишу, они наводе да је концепт диференциране интеграције, на неки начин, курсор будућег напретка Европске уније. Међутим, постоје и они други, тзв. евроскептици, који сумњају у то да се растућа хетерогеност унутар Уније може превазићи применом концепта диференциране интеграције. Овај концепт, по њиховом мишљењу, само наглашава различитости у оквиру Европске уније и доприноси поларизовању Уније (стварању два пола или два „плућна крила“ у оквиру некада јединствене европске конструкције). Као један од аргумената против диференцираности наводе чињеницу да механизам ближе сарадње, иако постоји, тј. предвиђен је Уговорима већ више од десет година, никада формално није покрнут.

Чак и уколико би се прихватио сувише оптимистичан став евроентузијаста или претерано песимистична визија евроскептика, чињеница је да су државе чланице европског континента упућене једна на другу. Неопходност повезивања и сарадње ових држава тешко да би се могла

806 Д. Лопандић, М. Јањевић, стр. 3.

довести у питање. О томе сведочи вековима дуг и разноврстан историјат односа између држава старог континента. Европске земље су се повезивале, повезују се и повезиваће се са циљем унапређења сарадње у најразличитијим сферама привредног и друштвеног живота. У којој правној форми ће се оне повезивати и успостављати различите облике сарадње и како ће се звати правни и политички оквир унутар кога ће се ове активности одвијати, није од пресудног значаја. Имајући у виду тренутну ситуацију и улогу Европске уније, готово је сасвим извесно да ће се европске државе повезивати унутар саме Европске уније.

Да закључимо, Европска унија, као специфичан ентитет, који обједињује елементе државе и међународне организације, може се одредити као федерација држава нација у оквиру које се одигравају различити интегративни процеси. Диференцираност, као интегративна стратегија, представља начин, метод којим се каналише повезивање и сарадња држава чланица унутар Европске уније као федерације. Симбиоза концепта диференциране интеграције и концепта федерације држава нација представља формулу за даљи напредак Европске уније као целине. Дакле, прихватајући модел федерације држава нација, као политички и правни оквир Европске уније, државе чланице задржавају своју сувереност. А захваљујући методу диференциране интеграције (која омогућава повезивање држава чланица унутар саме Уније и различит степен интеграције појединих земаља у оквиру политика Уније), Европска унија, колико год суштински била хетерогена, остаје јединствена и иступа као релативно хомогени ентитет.

ЛИТЕРАТУРА

МОНОГРАФИЈЕ

1. ANGEL B., CHALTIEL-TERRAL F., *Quelle Europe après le traite de Lisbonne*, L. G. D. J., Paris, 2008.
2. BARBE E., *Justice et affaires intérieures dans l'Union européenne*, La documentation Française, Paris, 2002.
3. BEAUD O., *Théorie de la Fédération*, Presses Universitaire de France, 2007.
4. BEAUD O., *La puissance de l'Etat*, P. U. F., Paris, 1995.
5. BEAUD O., *Fédération et Etat fédéral*, Dictionnaire de la culture juridique, P. U. F., Paris, 2003.
6. BOULOUIS J., *La Constitution et l'Europe*, Montchrestien, Paris, 1992.
7. BOULOUIS J., *Droit institutionnel de l'Union européenne*, Montchrestien, Paris, 1995.⁵
8. ЧАВОШКИ А., *Правни и пољитички поредак Европске уније*, Београд, 2006.
9. CLERGERIE J. L., GRUBER A., RAMBAUD P., *L'Union européenne*, Dalloz, Paris, 2008.⁷
10. CONSTANTINESCO V., KOVAR R., SIMON D., *Traité sur l' Union européenne. Commentaires article par article*, Economica, Paris, 1995.
11. CROISAT M., QUERMONNE J. L., *L'Europe et fédéralisme*, Montchrestien, 1999.
12. DAILLIER P., PELLET A., *Droit international public*, L. G. D. J., Paris, 2002.
13. DELORS J., *Combats pour l'Europe*, Economica, Paris, 1996.
14. DOLLAT P., *Libre circulation des personnes et citoyenneté européenne-enjeux et perspectives*, Bruylant, Bruxelles, 1998.
15. ISAAC G., BLANQUET M., *Droit Communautaire général*, Armand Colin, Paris, 2001.⁸
16. FERRY J. M., *La Question de l'Etat européen*, Gallimard, Paris, 2001.
17. HOOL O., *Does Size Matter? Challenges and Strategies in Small and Large EU Member States*, European Institute of Public Administration, Maastricht, 2000.

18. КОШУТИЋ Будимир, *Увод у евројско љраво*, Завод за уџбенике, Београд, 2006.
19. JACQUE J. P., *Droit institutionnel de l'Union européenne*, Dalloz, Paris, 2006.⁴
20. ЈАЊЕВИЋ, М., *Консолидовани ујовор о Евројској унији, од Рима до Лисабона*, Службени гласник, Београд, 2009
21. LABOUZ M. F., *Le système communautaire européen*, Berger-Levrault, Paris, 1998.²
22. ЛЕНТИМАКИ, М., ANATOLA, E., *Small States in the EU – Problems and Prospects of the Future*, University of Turkey, 2001.
23. ЛОПАНДИЋ Д., ЈАЊЕВИЋ М., *Сљоразум из Шенјена – за Евроју без љраница*, Службени гласник, Београд, 1996.
24. MAGNETTE P., *L'Europe, l'Etat et la démocratie*, Edition Complexe, Bruxelles, 2000.
25. MANIN P., *Les Communautés européennes, l' Union européenne*, Pédone, Paris, 1999.⁵
26. MANIN P., LOUIS J. V., *Vers une Europe différenciée?*, Pédone, Paris, 1996.
27. МАРКОВИЋ Р., *Усљавно љраво и љолићичке инсљийљуције*, Службени гласник, Београд, 1998.
28. MATTERA A., *Pénélope – projet de la Constitution européenne*, C. Julgar, Paris, 2003.
29. LOUIS J. V., RONSE T., *L'ordre juridique de l'Union européenne*, Bruylant, Bruxelles, 2005.
30. LOUIS J. V., SECHE J. C., WOLFCARIUS M., MARGELLOS T., MARCHIPONT J. F., *Union économique et monétaire, cohésion économique et sociale, politique industrielle technologique européenne*, Commentaire Mérgет, 1995.²
31. PHILIPPART E., SIE DHIAN HO M., *Avantages et inconvénients des coopérations renforcées à l'intérieur de l'UE: Argumentation et recommandations*, Scientific Council for Government Policy, La Haye, 2000.
32. RACINE B., BUFFOTOT P., CANIVET G., PISSANI-FERRY J., *Perspectives de la coopération renforcée dans l'Union européenne*, La documentation Française, Paris, 2004.
33. РАКИЋ Б., *За Евроју је љољребно време*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд, 2009.
34. RIDEAU, J., *Droit institutionnel de l'Union et des Communautés européennes*, L. G. D. J., 2002.⁴
35. ROUX J., *Droit général de l'Union européenne*, Litec, Paris, 2006.
36. SIMON D., *Le système juridique communautaire*, PUF, Paris, 2001.³
37. SCHMITT C., *Théorie de la Constitution*, P. U. F., Paris, 1993.

38. STUBB A., *Negotiating flexibility in the European Union, Amsterdam, Nice and beyond*, Palgrave, 2002.
39. TUYTSHAEVER F., *Differentiation in European Union Law*, Hart publishing, Oxford–Portland, 1999.
40. ВУКАДИНОВИЋ Р., *Право Европске уније*, Центар за право Европске уније Правног факултета у Крагујевцу, Крагујевац, 2006.⁴
41. WIMMER, P. T., *Vers une Europe à la carte après Maastricht? Analyse des dérogations à l'acquis communautaire*, Presses interuniversitaires européennes, Collège d'Europe, Bruges, 1995.
42. ZILIOI C., SELMAYR M., *The Law of the European Central Bank*, Hart Publishing, Oxford, 2001.

ЧЛАНЦИ

1. ALLEMAND F., „The Impact of EU Enlargement on Economic and Monetary Union: What Lessons Can Be Learnt From the Differentiated Integration Mechanisms in an Enlarged Europe?“, *European Law Journal*, 5/2005.
2. ANDREANI J., „Cercles concentriques ou cercles olympiques? Comment articuler les espaces de coopération renforcée?“, *L'Europe à quelques-uns? Les coopérations renforcées*, Les études du mouvement européen, 1996.
3. ANDREANI J., „Noyau dur ou avant-garde européenne“, *Commentaire*, 77/1997.
4. AUBIN E., LOÏCK B., Les coopérations renforcées: le concept – clé du Traité d'Amsterdam“, *Revue Droit et Défense*, 2/1998.
5. BEAUD O., „La Fédération entre l'Etat et l'Empire“, *Les Fédéralismes* (dir. A. De Allain, M. Dupont, M. Hearn), Presses universitaires du Septentrion, Lille, 1996.
6. BEAUD O., „Fédéralisme et souveraineté. Notes pour une théorie constitutionnelle de la Fédération“, *Revue du droit public*, 1/1998.
7. BEAUD O., „L'Europe vue sous l'angle de la fédération. Le regard paradoxal de Paul Reuter“, *Droits*, 45/2007.
8. BARNARD C., „A Social Policy for Europe: Politicians 1 Lawyers 0“, *The International Journal of Comparative Labour Law and Industrial Relations*, 1/1992.
9. BARNARD C., „Flexibility and Social Policy“, *Constitutional Change in the EU. From Uniformity to Flexibility?* (eds. G. De Burca, J. Scott), Hart Publishing, Oxford, 2000.

10. BEST E., „The United Kingdom and the Ratification of the Maastricht Treaty“ *The Ratification of the Maastricht Treaty. Issues. Debates and Future Implications* (eds. F. Laursen, S. Vanhoonacker), European Institute of Public Administration, Maastricht, 1994.
11. BOONE P., „Une démarche capacitaire pour l’Europe“, *Défense nationale*, 7/ 2002.
12. BOURRINET J., „L’intégration européenne confrontée aux défis du XXI-eme siècle“ *L’intégration européenne au XXIe siècle* (dir. J. Bourrinet), La documentation française, 2004.
13. BRIBOSIA H., „De la subsidiarité à la coopération renforcée“, *Le traité d’Amsterdam. Espoirs et déceptions* (dir. Y. Lejeune), Bruyant, Bruxelles, 1998.
14. BRIBOSIA H., „Différentiation et avant-gardes au sein de l’Union européenne“, *Cahiers de droit européen*, 1–2/2000.
15. BRIBOSIA H., „Les coopérations renforcées au lendemain du traité de Nice“, *Revue du Droit de l’Union européenne*, 1/2001.
16. BRIBOSIA H., „Les coopérations renforcées et nouvelles formes de flexibilité en matière de défense dans la Constitution européenne“, *Revue du Droit de l’Union européenne*, 4/2004.
17. CARDOT P., „Renforcer la PESC et la PESD en modernisant les institutions de l’union européenne (2e partie)“, *Défense nationale*, 1/2002.
18. CARRAUD M., „L’application du protocole sur la politique sociale“, *Les difficultés d’application du traité sur l’Union européenne* (dir. G. Guillermin), Cahiers du CUREI, 9/1995.
19. CARREAU D., „Union économique et monétaire – Système monétaire européen (SEM)-ECU“, *Juris-classeur Europe* fascicule 1810, 1997, тачка 69.
20. CARREAU D., „Union économique et monétaire – Monnaie unique“, *Juris-classeur Europe* fascicule 1811, 1999, тачка 56.
21. CATALA N., „Union européenne – Sources du droit social européen“, *Juris-classeur Europe*, 1995, тачка 36.
22. CEDERMAN, L.-E., „Nationalism and Bounded Integration: What It Would Take to Construct a European Demos“, *European University Institute Working Papers*, RSC, 34/2000.
23. ЂЕРАНИЋ Ј., „Облици интеграција у Европској унији“, *Сџрани ѓравни живоџ*, 1–3/2006.
24. ЂЕРАНИЋ Ј., РАБРЕНОВИЋ, А., „Еуропол – Трећи стуб Европске уније“ *Конџрола криминалиџеџа и евројски сџандарди: сџање у Србији* (ур. Л. Крон), Институт за криминолошка и социолошка истраживања, Београд, 2009.
25. CHALTIEL F., „Pour une clarification du débat sur l’Europe à plusieurs vitesses“, *Révue du Marché Commun et de l’Union européenne*, 384/1995.

26. CHALTIEL F., „Le traité d'Amsterdam et la coopération renforcée“, *Revue du Marché commun et de l'Union européen*, 418/1998.
27. CHARPENTIER J., „Elargir et approfondir: les conséquences en matière de sécurité et de défense“ *L'avenir de l'Union européenne: Elargir et Approfondir* (dir. J. Vandamme, J. D. Mouton), Presses Interuniversitaire Europeennes, Bruxelles, 1995.
28. CHITI-BATELLI A., „Où va l'Union européenne? Considérations d'un fédéraliste déçu“, *Revue trimestrielle de droit européen*, 2/2005.
29. CHOPIN Thierry, „Fédération et Europe: un défi lancé à la souveraineté et à l'Etat“, *Notes de la Fondation Saint-Simon*, 97/1998.
30. CHOPIN T., „L'avenir du fédéralisme“, *Commentaire*, 92/2000–2001.
31. CLERGERIE J. L., „L'avenir fédéral de l'Union européenne“, *Revue du droit public*, 5/2000.
32. CLOOS J., „Les coopérations renforcées“, *Revue du Marché commun et de l'Union européenne*, 468/2003.
33. COLLETTE M., „Le fédéralisme asymétrique: un nouveau paradigme fédéral dans le cadre constitutionnel contemporain“, *Revue trimestrielle de droit européen*, 2/2005.
34. CONSTANTINESCO V., „Les institutions communautaires. La Commission“, *Juris-classeur Europe*, fascicule 230, 1991, тачка 26.
35. CONSTANTINESCO V., „Le Conseil des ministres – Le Comité des représentants permanents (COREPER)“, *Juris-classeur Europe*, fascicule, 220, 1993, тачка 13.
36. CONSTANTINESCO V., „Les clauses de coopération renforcée. Le protocole sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité“, *Revue trimestrielle de droit européen*, 4/1997.
37. CONSTANTINESCO V., „La coopération renforcée: désintégration ou pré-intégration?“ *L'intégration européenne: historique et perspectives*, L'Institut suisse de droit comparé, 2002.
38. DAMIJAN J., „Main Economic Characteristics of Small Countries: Some Empirical Evidence“, *Development and International Cooperation*, 13/1997.
39. DEHOUSSE F., „Le traite d'Amsterdam: reflet de la nouvelle Europe“, *Cahiers de Droit Européen*, 34/1997.
40. DE LA SERRE F., „Une Europe ou plusieurs“, *Politique étrangère*, 1/1999.
41. DE LA SERRE F., „Les coopérations renforcées: quel avenir?“, *Politique étrangère*, 2/2000.
42. DELCOURT C., „Acquis communautaire et coopération renforcée“ *Démarche communautaire et construction européenne* (dir. Hervouët), La documentation Française, 2000.

43. DE WITTE B., „The Pillar Structure and the Nature of the European Union: Greek Temple or French Gothic cathedral?“, *The European Union after Amsterdam. A Legal Analysis* (eds. T. Heukels, N. Blokker, M. Brus), Kluwer Law International, The Hague, 1999.
44. DELORME N., „Le cadre établi par le traité de Maastricht pour la politique sociale européenne“, *Revue du marché commun et de l'Union européenne*, 387/1995.
45. DELPEUCH J. L., „L'Union européenne, une nation qui s'ignore, une nation qu'on ignore“, *Le nouvel état de l'Europe* (dir. M. Dehove), La Découverte, Paris, 2004.
46. DEUBNER C., „Une Petite Europe au sein de la Grande?“, *Revue des affaires européennes*, 1/1995.
47. DONY M., LOUIS J. V., „L'Union économique et monétaire“, *Commentaire de la Constitution européenne* (dir. M. Dony, H. Bribosia), Libre Université du Bruxelles, Bruxelles, 2005.
48. DUBOS O., „L'après – Lisbonne. Les moyens du changement: à la recherche des temps futurs“, *Europe*, 7/2008.
49. DUMONT H., et VAN DROOGHENBROECK S., „La contribution de la Charte à la constitutionnalisation du droit de l'Union européenne“, *La Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne* (dir. O. De Schutter), Bruylant, Bruxelles, 2002.
50. DURANTIN J. F., „La mise en œuvre des coopérations renforcées quel projet politique pour l'Europe?“, *Défense nationale*, 56/2000.
51. DURAO BAROSSO J., „L'influence des petits et des moyens Etats dans l'Union européenne“, *L'Union européenne à la lumière du fédéralisme suisse* (dir. Dusan Sidjinski), L'Institut européen de l'Université de Genève, 1995.
52. DUTHEILLET de LAMOTHE, O., „Du traité de Rome au traité de Maastricht: la longue marche de l'Europe sociale“, *Droit social*, 2/1993.
53. EHLERMANN C. D., „Différenciation, flexibilité, coopération renforcée: les nouvelles dispositions du traité d'Amsterdam“, *Revue du Marché Unique Européen*, 3/1997.
54. EHLERMANN, C. D., „Différenciation accrue ou uniformité renforcée“, *La conférence intergouvernementale sur l' Union européenne: répondre aux défis du XXIe siècle* (dir. A. Mattera), Cléman Juglar, Paris, 1996.
55. EHLERMANN, C. D., „Différenciation accrue ou uniformité renforcée“, *Revue du Marché Unique Européen*, 3/1995.
56. FAURE-TRONCHE V., „L'Union européenne est-elle une fédération?“, *Revue de la recherche juridique*, 4/2002.
57. FINES F., „La réforme des coopérations renforcées“, *Revue des affaires européennes*, 4/2000.

58. FISCHER J., „De la Confédération à la Fédération, Reflexions sur la finalité de l'intégration européenne“, *Agence Europe*, 7716/2000.
59. GENSON R, VAN DE RIJST W., „Décembre 2007 – un élargissement de l'espace Schengen sans précédent“, *Revue du Marché commun et de l'Union européenne*, 513/2007.
60. GLISTRUP E., „Le traité sur l'Union européenne: la ratification du Danemark“, *Revue du Marché Commun et de l'Union européenne*, 374/1994.
61. GOYBET C., „L'Europe après le referendum danois“, *Revue du Marché Commun et de l'Union européenne*, 367/1993.
62. GRAF VITZTHUM W., „L'odyssée de l'Europe au XXIème siècle“, *L'intégration européenne au XXIème siècle* (dir. J. Bourrinet), La documentation française, 2004.
63. GUIGOU E., „La place et le rôle de l'autorité économique dans l'Union européenne“, *ECU*, 19/1993.
64. HANF F., „Les différenciations dans le traité de Maastricht sur l'Union européenne: modèles pour l'intégration future?“, *L'Union européenne après Maastricht*, Institut des études Européennes – Libre Université du Bruxelles, Bruxelles, 1992.
65. HANF D., Van RAEPENBUSCH S., „Flexibility in Social Policy“, *The Many Faces of Differentiation in EU Law* (eds. B. De Witte, D. Hanf, E. Vos), Intersentia, Antwerp, 2001.
66. HERDEGEN M., „Maastricht and the German Constitutional Court: Constitutional restraints for an ever closer Union“, *Common Market Law Review*, 31/1994.
67. JAN P., „La Constitution européenne : l'an I d'une Fédération européenne d'Etats – nations“, *Revue du Droit Public*, 5/2003.
68. KESSLER F., MEYER F., „La dynamique de l'article 118A du traité de Rome“, *Revue internationale du droit économique*, 2/1992.
69. KEUKELEIRE S., „Directorates in the CFDP/CESDP of the European Union: A Plea for Restricted Crises Management Groups“, *European Foreign Affairs Review*, 6/2001.
70. KOLLER A., „L'Europe et les expériences fédérales“, *Vers une Constitution européenne* (dir. T. Fleiner, N. Schmitt), Institut de fédéralisme, Fribourg, 1996.
71. LABAYLE, H., „Amsterdam ou l'Europe des coopérations renforcées“, *Europe*, 3/1998.
72. LABAYLE, H., „L'Espace de liberté, sécurité et justice: la nouvelle frontière?“, *Europe*, 7/2008.
73. LAMERS K., SCHAUBLE W., „Reflexions sur la politique européenne“, *Europe documents*, 1895/96.

74. LAMOUREUX F., „Projet de Constitution: la nécessité d’organiser une arrière-garde“, *Revue du Droit de l’Union européenne*, 4/2003.
75. LAQUIEZE A., „Pour une histoire de l’idée d’Etats-Unis d’Europe“, *Droits*, 45/2007.
76. LATOUR X., „La coopération renforcée et la Politique européenne de sécurité et de défense“, *Démarche communautaire et construction européenne* (dir. Hervouët), La documentation Française, 2000.
77. LEBEN C., „A propos de la nature juridique des Communautés européennes“, *Droit*, 14/1991.
78. LEBEN C., „Un nouveau bilan des théories et réalités du droit international“, *Revue général de droit international public*, 1/2005.
79. LENAERTS K., „Constitutionalism and the Many Faces of Federalism“, *American Journal of Comparative Law*, 38/1990.
80. LIPSIUS J., „La conférence intergouvernementale de 1996“, *Revue trimestrielle du droit européen*, 2/1995.
81. LONGO M., „European Integration: Between Micro-Regionalism and Globalism“, *Journal of Common Market Studies*, 3/2003.
82. LOUIS J. V., „Union économique et monétaire“, *Union économique et monétaire. Cohésion économique et sociale. Politique industrielle et technologique européenne* (dir. J. V. Louis, J. C. Seche, M. Wolfcarius) Edition de l’ULB, Bruxelles, 1995.²
83. LOUIS, J. V., „Le traité d’Amsterdam – Une occasion perdue?“, *Revue du marché commun et de l’Union européenne*, 2/1997.
84. LOUIS, J. V., „Differentiation and EMU“, *The Many Faces of Differentiation in EU Law* (eds. B. De Witte, D Hanf, E. Vos), Intersentia, Antwerp, 2001.
85. LOUIS J. V., „The Eurogroup and Economic Policy Coordination“, *Euredia*, 1/2001–2002.
86. MACMILAN G., „The European Union – Is It a Supranational State in the Making?“, *Federalism Doomed? European Federalism Between Integration and Separation* (ed. A. Heinemann – Grüder), Berghahn Books, New York–Oxford, 2002.
87. MADDALON P., „L’action extérieure de l’Union européenne“, *Europe*, 7/2008.
88. MAGUILLI C., „Convergence et union monétaire européenne“, *Revue du marché commun et de l’Union européenne*, 370/1993.
89. MAJOR J., „Discours prononcé devant l’Université de Leyden le 7 septembre 1994“, *Agence Europe*, 6312/1994.
90. MANIN P., „Les aspects juridiques de l’intégration différenciée“, *Vers une Europe différenciée? Possibilité et limite* (dir. P. Manin, J. V. Louis), Pedone, 1996.

91. MANIN P., „Le problème de la géométrie variable“, *La révision du traité sur l'Union européenne, Perspectives et réalités La révision du traité sur l'Union européenne. Perspectives et réalités. Rapport du groupe français d'études pour la Conférence Intergouvernementale 1996* (dir. F. Manin), Pedone, Paris, 1997.
92. MANIN P., „Flexibilité et élargissement“, *Le cadre juridique d'une Europe à géométrie variable et à plusieurs vitesses* (dir. C. D. Ehlermann), Académie de Droit Européen de Trèves, 1999.
93. MATHIEU B., „Le Traité de Lisbonne et la Constitution“, *La Semaine Juridique*, 7/2008.
94. MATTERA A., „Il n'y a de défaites que celles que l'on accepte“, *Revue du droit de l'Union européenne*, 4/2005.
95. MAZZI-ZISSIS S., „Les accords de Schengen et la libre circulation des personnes dans l'Union européenne: exemple à suivre ou dangereux précédent?“, *Le cadre juridique d'une Europe à géométrie variable et à plusieurs vitesses* (dir. C. D. Ehlermann), Bundesanzeiger, 1999.
96. MÉNY Y., „De la démocratie en Europe : Old Concept and new Challenges“, *Journal of Common Market Studies*, 1/2003.
97. METCALFE M., „Flexible Integration in and after the Amsterdam Treaty“, *Coping with flexibility and legitimacy after Amsterdam* (eds. M. den Boer, A. Guggenbuhl, S. Vanhoonacker), EIPA, Maastricht, 1998.
98. MISSIROLI A., „Coopération renforcée et flexibilité dans le deuxième pilier: un parcours d'obstacles?“, *L'UEO à cinquante ans* (dir. G. Lenzi), Institut européen de sécurité de l'Union de l'Europe occidentale, 1998.
99. MOREAU M. A., „Tendances du droit social communautaire: ombres et lumières à Maastricht“, *Droit social*, 1/1994.
100. MOUTON J. D., „Les mutations de la notion de constitution et le droit international“, *Civitas Europa*, 6/2001.
101. MOUTON J. D., „L'évolution de l'Union européenne: quelles perspectives pour les relations avec l'autre Europe?“, *L'avenir de l'Union européenne: Elargir et Approfondir* (dir. J. Vandamme, J. D. Mouton), Presses Interuniversitaires Européennes, Bruxelles, 1995.
102. MÜLLER A., „Les défis de l'intégration européenne“, *L'Union européenne à la lumière du fédéralisme suisse* (dir. Dusan Sidjinski), L'Institut européen de l'Université de Genève, 1995.
103. NIES S., „Schengen' et le 5e élargissement de l'Union européenne: mythes et réalité“, *Regard sur l'Est*, 7/2004.
104. NOMDEN K., „Flexibility: a key element in future european integration?“, *Coping with flexibility and legitimacy after Amsterdam* (eds. M. Den Boer, Guggenbuhl, S. Vanhoonacker), EIPA, Maastricht, 1998.

105. PARTSCH P. E., „De quelques questions juridiques relatives au passage à la troisième phase de l'Union économique et monétaire et au fonctionnement de celle-ci“, *Revue trimestrielle du droit, européen*, 1/1998.
106. PETITE M., „Le traité d'Amsterdam: ambition et réalisme“, *Revue du Marché commun et de l'Union européenne*, 3/1997.
107. PHILIPPART E., SIE DHIAN HO M., „From Uniformity to Flexibility. The Management of Diversity and its Impact on the EU System of Governance“, *Constitutional Change in EU From Uniformity to Flexibility* (eds. G. de Burca, J. Scott), Hart Publishing, Oxford, 2000.
108. PIRIS J. C., „L'Union européenne: vers une nouvelle forme de fédéralisme?“, *Revue trimestrielle de droit européen*, 2/2005.
109. POLLET K., „L'intégration de l'acquis de Schengen dans le cadre de l'Union européenne: impact et perspectives“, *L'Union européenne et le monde après Amsterdam* (dir. M. Dony), Université Libre du Bruxelles, Bruxelles, 1999.
110. PONZANO, P., „Après l'échec du sommet du Bruxelles: Constitution européenne ou coopérations renforcées?“, *Revue du Droit de l'Union européenne*, 3/2003.
111. QUERMONNE, J. L., „L'Europe à géométrie variable“, *Revue politique et parlementaire*, 981/1996.
112. QUILLET N., „Le traité de Prum relatif à l'approfondissement de la coopération transfrontalière“, *Revue du Marché commun de l'Union européenne*, 513/2007.
113. RENGGLI F., „Une contribution allemande à l'ordre européen en gestion“, *Relations internationales*, 90/1997.
114. SAURON J. L., „L'acquis et les coopérations renforcées“, *Revue des affaires européennes*, 7/2001–2002.
115. SEILER D. L., „L'apport de l'expérience suisse“, *L'Union européenne à la lumière du fédéralisme suisse* (dir. Dusan Sidjinski), L'Institut européen de l'Université de Genève, Genève, 1995.
116. SHAW J., „Relating Constitutionalism and Flexibility in the European Union“, *Constitutional Change in the EU. From Uniformity to Flexibility?* (eds. G. De Burca, J. Scott), Hart Publishing, Oxford, 2000.
117. SHAW J., „Enhancing cooperation after Nice: Will the Treaty do the trick?“, *The future of the European Union: Unity in Diversity* (ed. G. Xuereg), European documentation and research centre, University of Malta, 2002.
118. SIDJINSKI D., „La nouvelle ère du fédéralisme“, *Vers une Constitution européenne* (dir. T. Fleiner, N. Schmitt), Institut de fédéralisme, Fribourg, 1996.

119. STEPHANOU C., „Le principe d'égalité statutaire des Etats“, *Le droit de l'Union européenne en principes. Liber amicorum en l'honneur de Jean Raux*, Apogée, Rennes, 2006.
120. STUBB A., „A categorisation of differentiated integration“, *Journal of Common Market Studies*, 2/1996.
121. TINDEMANS L., „Les rêves deviennent réalité, progressivement – Le Rapport Tindemans après un quart de siècle“, *L'Union européenne après Amsterdam* (dir. M. Westlake), La Cité européenne, 1998.
122. TOTH A., „The Legal Effects of the Protocols Relating to the United Kingdom, Ireland and Denmark“, *The European Union after Amsterdam* (eds. T. Heukels, N. T. Blokker, M. Brus), Kluwer Law International, The Hague, 1998.
123. TUYTSCHAEVER F., „EMU and the Catch-22 of EU Constitution Making“, *Constitutional Change in the EU. From Uniformity to Flexibility?* (eds. G. De Burca, J. Scott), Hart Publishing, Oxford, 2000.
124. VIGNERON P., MOLLICA M. R., „La différenciation dans l'Union économique et monétaire. Dispositions juridique et processus décisionnel“, *Eure-dia*, 2/2000.
125. VIGNERON P., „Instaurer une coopération renforcée pour l'Eurogroup“, *Mélanges en hommage à Jean-Victor Louis* (dir. G. Vandersanden), L'Université Libre de Bruxelles, 2003.
126. VRANES E., „The International External Relations of EMU – On the Legal framework of the Relationship of 'in' ang'out' States“, *Columbia Journal of European Law*, 3/2000.
127. WATSON P., „The Community Social Charter“, *Common Market Law Review*, 1/1991
128. WATSON P., „Social policy after Maastricht“, *Common Market Law Review*, 3/1993.
129. WEILER H. H., JOSEPH, „A Constitution for Europe“, „Some Hard Choices“, *Journal of Common Market Studies*, 4/2002.
130. WESSELS W., „Flexibilité, différenciation et coopération renforcée – Le traité d'Amsterdam à la lumière du Rapport Tindemans“, *L' Union européenne au-delà d' Amsterdam, Nouveaux concepts d'intégration européenne, Un hommage à la vie et à l'oeuvre de Jacques Vandamme* (ed. M. Westlake), La Cité européenne, 1998.
131. WHITEFORD E. A., „Social Policy After Maastricht“, *European Law Review*, 3/1993.
132. WESTENDORP M., „Rapport du groupe de réflexion“, *La CIG, Enjeux et débats* (dir. M. Westendorp), Presses de la FNSP, Paris, 1996.

133. WOUTERS J., „Constitutional Limits of Differentiation: The Principle of Equality“, *The Many Faces of Differentiation in EU Law* (eds. B. De Witte, D. Hanf, E. Vos), Intersentia, Antwerp, 2001.
134. ZAIOTTI R., „La propagation de la sécurité: l'Europe et la schengenisation de la Politique de voisinage“, *Cultures & Conflits*, 66/2007.
135. ZOLLER E., „Penser le fédéralisme autrement. Aspects internationaux du droit constitutionnel: contribution à la théorie de la fédération d'Etats“, *Collected Courses of the Hague Academy of International Law*, Martinus Nijhoff Publishers, 2002.

ДОКУМЕНТА

1. ЛОПАНДИЋ Д., „Оснивачки уговори Европске уније“, Канцеларија за придржавање Србије и Црне Горе Европској унији, Београд, 2003.
2. ЈАЊЕВИЋ М., „Реформски Уговор ЕУ из Лисабона“, Службени гласник, Београд, 2008.
3. Споразум између влада држава Економске уније Бенелукса, Савезне републике Немачке и Француске Републике о постепеном укидању контрола на заједничким границама (Споразум из Шенгена).
4. Конвенција о примени Споразума из Шенгена од 14. јуна 1985. закљученог између држава Економске уније Бенелукс, Савезне републике Немачке и Француске Републике о постепеном укидању контрола на заједничким границама.
5. Конвенција о одређивању државе надлежне за разматрање захтева за азил поднетог једној од држава чланица Европске заједнице (Даблинска конвенција).
6. Конвенција Европол.
7. Протокол број 12 Уговора из Мастрихта о појединим одредбама које се примењују на Данску.
8. Протокол број 12 Уговора из Мастрихта о појединим одредбама које се примењују на Уједињено Краљевство Велике Британије и Северне Ирске.
9. Протокол о примени одређених аспеката члана 14 на Велику Британију и Ирску.
10. Протокол број 4 о положају Уједињеног Краљевства и Ирске.
11. Протокол број 5 о положају Данске.
12. Протокол број 2 о интеграцији тековина Шенгена у Европску унију.
13. Accord du 24 avril 1972 entre les Etats membres des Communautés sur le rétrécissement des marges de fluctuation entre leurs monnaies, *Bull CE* 6/72.

14. Projet de traité instituant l'Union européenne, adopté par le Parlement européen le 14 février 1984, *Bull CE*, 2/84.
15. Conseil européen de Santa Maria de Feira, Conclusions de la présidence, *Bull EU* 6/2000.
16. Conseil européen de Laeken, Conclusions de la présidence, *Bull EU* 12/2001.
17. Résolution du Conseil européen du 5 décembre 1978 sur l'instauration d'un système monétaire européen, *JOCE*, n° 6 du 8 janvier 1979, 45.
18. Rapport de la Commission du 16 mai 2005 – Rapport de la convergence 2006 relatif à la Lituanie (établi conformément à l'article 122, paragraphe 2 du Traité, à la demande de la Lituanie, document COM (2006) 223 final.
19. Rapport de la Commission du 16 mai 2005 – Rapport de la convergence 2006 relatif à la Slovénie (établi conformément à l'article 122, paragraphe 2 du Traité, à la demande de la Slovénie, document COM (2006) 224 final.
20. The Commonwealth Secretariat and World Bank, „Small States: Meeting Challenges in the Global Economy“, Interim Report of the Commonwealth Secretariat/World bank Joint Task force on Small States, 1999.
21. Report on the Convention Plenary Session 30–31 May 2002, „Debate on Enhanced Cooperation, Economic Governance and Part III of the Constitution“.
22. Report by Leo Tindemans, Prime Minister of Belgium to the European Council, *Bulletin of the European Communities, Supplement 1*, 1976.
23. Projet de traité instituant l'Union européenne, adopté par le Parlement européen le 14 février 1984, *Bull CE*, 2/84.
24. Rapport au Conseil européen de Bruxelles (29–30 mars 1985), *Bull CE*, 3/85.
25. Résolution du Parlement européen du 10 février 1994, *JOCE* n° C 61 du 28 février 1994.
26. White Paper on the 1996 Intergovernmental Conference, Vol II: *Summary of Positions of the Member States of the European Union with a view to a 1996 Intergovernmental Conference*, European Parliament, Intergovernmental Conference Task Force, 29 March 1996.
27. Commission européenne, Politique sociale européenne – Une voie à suivre pour l'Union – Livre blanc, document (94) 333 final.
28. Décision 98/317/CE du Conseil du 3 mai 1998 conformément à l'article 109 J, paragraphe 4, du traité, *JOCE*, n° L 139 du 11 mai 1998.
29. European Union Commission, Enlargement of the European Union Guide to Negotiations, Chapter by chapter, 9 October 2002.

30. Conference of the Representatives of the Governments of the Member States (CONFER 48100/00), „Presidency: Summary Documents of Outstanding Topics“, Brussels, 25 November 2000.
31. Directive 94/45/CE du Conseil du 22 septembre 1994, concernant l’institution d’un comité d’entreprise européen ou d’une procédure dans les entreprises de dimension communautaire et les groupes d’entreprises de dimension communautaire en vue d’informer et de consulter les travailleurs, *JOCE*, L 254 du 30 septembre 1994.
32. Directive 96/34/CE du Conseil du 3 juin 1996 concernant l’accord cadre sur le congé parental conclu par l’UNICE et CEEP et la CES, *JOCE*, L 145 du 19 juin 1996.
33. Directive 97/80/CE du Conseil du 15 décembre 1997 relative à la charge de la preuve dans le cas de la discrimination fondée sur le sexe, *JOCE*, L14 du 20 janvier 1998.
34. Directive 97/81/CE du 15 décembre 1997 concernant l’accord-cadre sur le travail à temps partiel conclu par l’UNICE, le CEEP et la CES – Annexe : Accord-cadre sur le travail à temps partiel, *JOCE*, L 14 du 20 janvier 1998.

ЧЛАНЦИ ИЗ НОВИНА

1. Balladur, E., *Le Figaro*, 30 août 1994.
2. Bosson, B., *Le Monde*, 24 septembre 1994.
3. Chirac, J., „Pour une Constitution européenne“, *Le Monde*, 27 juin 2000.
4. Nies, S., „L’élargissement de l’espace Schengen et l’Europe des libertés“, *Le Figaro*, 24 décembre 2007.

СУДСКА ПРАКСА

1. Пресуда Уставног суда Немачке од 12. октобра 1993, *aff. Brunner et al. c/ The European Union Treaty*.
2. Пресуда Суда правде од 23. априла 1986, *Les Verts c/Parlement Européen* (aff. 294/ 83, Rec. 1339).
3. Пресуда Суда правде од 12. новембра 1969, *Stauder* (aff. 29/69, Rec. 419).
4. Пресуда Суда правде од 15. јула 1964, *Costa c/ENEL* (aff. 6/64, Rec.1143).
5. Пресуда Суда правде од 5. фебруара 1963, *Van Gend en Loos v. Nederlandse Administratie der Belastingen* (aff. 26/62 Rec. 1963).

ИЗВОРИ СА ИНТЕРНЕТА

1. F. De La Serre, H. Wallace, „Les coopérations renforcées: une fausse ou bonne idée?“, <http://www.notre-europe.eu/uploads/tx>, 22. децембар 2010.
2. G. Ricard-Nihoul, „Entre la nation et le monde, retrouver l'envie d'Europe“, Synthèse, colloque Notre Europe Demain, www.notre-europe.eu/uploads/tx_publication/Actes_10_ans_03.pdf, 25. септембар 2010.
3. E. Philippart, „Un nouveau mécanisme de coopération renforcée pour l'Union européenne élargie“, http://www.notre-europe.eu/uploads/tx_publication/Etud22-fr.pdf, 25. септембар 2010.
4. T. Chopin, J.-F. Jamet, „La différenciation peut-elle contribuer à l'approfondissement de l'intégration communautaire?“, www.robert-schuman.org/question_europe.php?num=qe_107, 29. октобар 2010.
5. F. Dehousse, D. Sifflet, „Les nouvelles perspectives de la coopération de Schengen: le traité Prüm“, www.irri-kilib.be/papiers/06/eu, 25. децембар 2010.
6. A. Barthelemy, M. Optiz, „L'espace Schengen et son dernier élargissement“, www.faculte-droit.u-strasbg.fr, 7. фебруар 2010.
7. T. Balzacq, D. Bigo, S. Carrera, E. Gui, „Security and the Two-Level Game: The Treaty of Prüm, the EU and the Management of Threats“, CEPS Working Documents, <http://aei.pitt.edu/6678/>, 26. јануар 2010.
8. J. Delors, „L'unité de l'Europe: un projet pour le 21e siècle“, http://www.notre-europe.eu/uploads/tx_publication/parme-delors-5-11-2005.pdf, 25. септембар 2010.
9. A. Pellion, „L'ouverture a la concurrence des marchés européens de l'électricité: genèse et perspectives d'un projet ambitieux“, www.robert-schuman.org/question_europe.php?num=qe-66, 30. октобар 2010.
10. www.eurojust.europa.eu, 12. септембар 2010.
11. www.europol.europa.eu, 12. септембар 2010.
12. www.benelux.be, 15. јули 2010.
13. www.norden.org, 15. јули 2010.
14. www.baltic-cooperation.eu, 15. јули 2010.
15. www.visegradgroup.eu, 15. јули 2010.
16. http://info.rsr.ch/fr/news/La_Suisse_est_entree_dans_l'espace_Schengen.html?siteSect=2010&sid=10083695&cKey=1229106927000, 15. август 2010
17. http://www.cfo-news.com/La-Suisse-devrait-rejoindre-l-espace-Schengen_a111.html, 15. август 2010.
18. <http://www.liechtenstein.li/en/fl-portal-aktuell?newsid=16565>, 15. август 2010.

СКРАЋЕНИЦЕ

ЕУ – Европска унија

ЕЗ – Европска заједница

ЕМУ – Економска и монетарна унија

ЕЦБ – Европска централна банка

ЕСЦБ – Европски систем централних банака

Уговор ЕУ – Уговор о Европској унији

Уговор ФЕУ – Уговор о функционисању Европске уније

Уговор ЕЗ – Уговор о оснивању Европских заједница

Јелена Ђеранић ОБЛИЦИ ПОВЕЗИВАЊА ДРЖАВА
ЧЛАНИЦА У ЕВРОПСКОЈ УНИЈИ | Издавач Јавно
предузеће *Службени гласник* | За издаваче Слободан
Гавриловић, директор & Јован Ђирић, директор | Дизајн
Иван Јоцић | Извршни уредник Желидраг Никчевић
| Лектура Горана Перић | Техничко уређење Душан
Стаменовић | Београд, 2011 | www.slglasnik.com



CIP – Каталогизација у публикацији
Народна библиотека Србије, Београд

341.217(4–672EU)

061.1EU

327.39(4)

ЂЕРАНИЋ, Јелена, 1979–

Облици повезивања држава чланица у Европској унији /
Јелена Ђеранић. – Београд : Службени гласник : Институт за
упоредно право, 2011 (Београд : Гласник). – 322 стр. ; 24 ст. –
(Правна библиотека / [Службени гласник]. Едиција Студије)
„Монографија ... је делимично измењена и проширена
докторска дисертација одбрањена са одликом на Правном
факултету у Београду, 22. марта 2010. године ...” --> Предговор
аутора. – Тираж 300. – стр. 15–17: Предговор / Бранко М.
Ракић. – Напомене и библиографске референце уз текст. –

Библиографија: стр. 307–321.

ISBN 978-86-519-0875-3

а) Европска унија б) Европа – Интеграција

COBISS.SR-ID 183341068
