

*JELENA ČERANIĆ*

## **MEHANIZAM BLIŽE SARADNJE – OD UGOVORA IZ AMSTERDAMA DO UGOVORA IZ LISABONA**

### U V O D

Broj država članica evropske konstrukcije se tokom godina sukcesivno povećavao i jedna sektorska zajednica, koju je u početku činilo šest zemalja zapadne Evrope, prerasla je u Uniju od dvadeset sedam država članica. Vremenom su, sa priključenjem novih država članica, razlike između država postajale sve veće, pre svega u pogledu stepena razvoja. Osim toga, saradnja između država članica ostvarena je u najrazličitijim segmentima privrede i društva, a ne samo u ekonomskoj sferi kako je prvobitno bilo predviđeno.

Budući da je evropska konstrukcija prerasla u veći i složeniji entitet u odnosu na prvobitnu zamisao, moralo se odstupiti od određenih postulata na kojima se nekada insistiralo. Jedan od njih je princip jednakosti i jedinstva država članica, koji je decenijama predstavljao jedan od temelja evropske konstrukcije. Na osnovu ovog principa sve države članice učestvuju jednoobrazno u razvoju svih politika Unije. Međutim, usled povećanja broja država članica i heterogenosti Unije, danas je gotovo nemoguće zamisliti da sve zemlje napreduju istim ritmom. S jedne strane, pojedine države članice ne mogu, jer nisu na odgovarajućem stepenu razvoja, a s druge strane, neke, iako mogu, ne žele da učestvuju u razvoju određenih politika.

---

Dr Jelena Čeranić, istraživač saradnik Instituta za uporedno pravo, Beograd.

Dakle, pojavila se dilema, tj. antagonizam između proširenja Unije i produbljivanja saradnje. Polazeći od osnovne premise da se, usled rastuće heterogenosti u okviru Evropske unije, princip jednakosti i jedinstva mora napustiti, postavlja se pitanje kako omogućiti da se Evropska unija širi i pod svoje okrilje prihvata nove države članice koje su na različitom stepenu razvoja, s jedne strane, i da istovremeno »starije« članice ne čekaju, već produbljuju integracije i razvijaju saradnju u novim oblastima, s druge strane. Drugim rečima, da li je moguće pomiriti ove dve, naizgled suprotne tendencije sa kojima se Unija suočava danas?

Da bi Evropska unija, koju čini dvadeset sedam zemalja, nastavila da napreduje i produbljuje integracije, koncept jednakosti i jedinstva država članica morao je ustupiti mesto konceptu diferenciranosti (fleksibilnosti). Pod fleksibilnošću komunitarnog prava se podrazumeva mogućnost da se države članice nalaze u različitom položaju u pogledu opsega prava i obaveza u okviru određenih politika Unije. Dakle, na osnovu ovog koncepta svaka država članica Evropske unije ima mogućnost da produbljuje integracije svojim sopstvenim ritmom.

Inače, veoma je zanimljivo da postoji čitava paleta veoma slikovitih izraza koji se koriste kako bi se dočarao koncept diferencirane integracije, tj. ideja o povezivanju i uspostavljanju različitih oblika saradnje između užeg kruga država članica unutar Evropske unije. Najpoznatiji među njima su: Evropa promenljive geometrije, Evropa u više brzina, Evropa na više nivoa ili spratova, tvrdo jezgro, avangarda, koncentrični krugovi, grupa pionira, centar gravitacije itd.

Koncept diferencirane integracije unutar Evropske unije po prvi put je institucionalizovan 1997. godine Ugovorom iz Amsterdama. U Osnivačke ugovore unete odredbe o bližoj saradnji kao mehanizmu koji omogućuje da se određeni broj država članica EU povezuje između sebe i unapređuje saradnju u nekoj od politika Unije. Tekst Ugovora sadrži opšte odredbe o bližoj saradnji<sup>1</sup>, kao i dve posebne odredbe koje su se odnosile samo na 1. i 3. stub EU. Nekoliko godina kasnije, Ugovorom iz Nice, izmenjeni su, tj. ublaženi uslovi, za uspostavljanje bliže saradnje u prvom<sup>2</sup> i trećem stubu<sup>3</sup>. Takođe je omogućeno pokretanje bliže saradnje u okviru drugog stuba EU, ali samo u oblasti spoljne politike, ne i u oblasti odbrane.<sup>4</sup>

U poslednjih nekoliko godina naglo je povećan broj država članica EU. Od stupanja na snagu Ugovora iz Nice, 1. februara 2003. godine, do stupanja na snagu Ugovora iz Lisabona, 1. decembra 2009. godine, Uniji je pristupilo dvanaest

---

<sup>1</sup> Čl. 43–45 Ugovora EU.

<sup>2</sup> Čl. 11 Ugovora EZ.

<sup>3</sup> Čl. 40 Ugovora EU.

<sup>4</sup> Čl. 27 Ugovora EU.

novih zemalja. S obzirom na novonastale okolnosti u Evropskoj uniji, Ugovorom iz Lisabona predviđena je reforma mehanizma bliže saradnje.

U prvom delu rada biće predstavljen mehanizam bliže saradnje do stupanja na snagu Ugovora iz Lisabona, tj. odredbe o bližoj saradnji predviđene Ugovorom iz Amsterdama i izmenjene i dopunjene Ugovorom iz Nice. Drugi deo rada biće posvećen novinama koje sadrži Ugovor iz Lisabona vezano za mehanizam bliže saradnje.

## MEHANIZAM BLIŽE SARADNJE DO STUPANJA NA SNAGU UGOVORA IZ LISABONA

S obzirom na heterogenost sastava Evropske unije i sukcesivno povećanje broja država članica, one nisu u mogućnosti da ujednačeno napreduju, tj. da produbljuju integracije istim ritmom. Stoga se koncept diferencirane integracije, tj. mehanizam bliže saradnje, posmatra kao neophodan instrument za dalji razvoj Unije.

U okviru prvog dela rada, najpre će biti razmotrene odredbe o bližoj saradnji na osnovu Ugovora iz Amsterdama, kojim je po prvi put predviđen mehanizam bliže saradnje kao Ugovorima institucionalizovan oblik diferencirane integracije. Nakon toga, biće ispitane izmene i dopune ovih odredbi predviđene Ugovorom iz Nice.

### *Bliža saradnja na osnovu Ugovora iz Amsterdama*

Ugovorom iz Amsterdama je, po prvi put od nastanka evropske konstrukcije, predviđen mehanizam bliže saradnje kao institucionalizovani oblik koncepta diferenciranosti. Ugovor sadrži dve grupe uslova za pokretanje bliže saradnje: uslove koji se tiču samog postupka pokretanja (formalni uslovi) i uslove koji se tiču sadržine saradnje (materijalni uslovi). Na osnovu odredbi Ugovora, države članice, ukoliko ispune ove uslove mogu koristiti institucije, postupke i mehanizme predviđene Ugovorima u cilju produbljivanja integracija u nekoj od politika Zajednice ili Unije. Za pokretanje mehanizma bliže saradnje bilo je potrebno da u saradnji učestvuje najmanje polovina država članica Evropske unije. Ugovorom iz Amsterdama bilo je predviđeno da se bližoj saradnji može pribeci samo kao »poslednjem sredstvu«, tj. kada se primenom postupaka predviđenim Ugovorima ne mogu ostvariti ciljevi Unije. Dakle, uslov »poslednje sredstvo« odražavao je supsidijarni karakter bliže saradnje u odnosu na aktivnosti u kojima

učestvuju sve države članice.<sup>5</sup> Budući da su države članice morale najpre da dokažu neuspeh klasičnih postupaka, rešenje predviđeno ovim ugovorom bi se šematski moglo predstaviti na sledeći način: prvo Komisija predloži određenu meru, zatim Savet diskutuje i glasa o toj meri, pa ukoliko, nakon glasanja, mera nije usvojena, pravne službe u Savetu konstatuju da se pristupilo glasanju i da je mera odbačena. Tek tada se smatra da je uslov »poslednje sredstvo« ispunjen.<sup>6</sup> S obzirom na brojne kritike izrečen na račun ovog uslova, on je redefinisao Ugovorom iz Nice. Inače, odluku o pokretanju bliže saradnje, na predlog Komisije, donosio je Savet kvalifikovanom većinom. Ugovorom iz Amsterdama je bila predviđena mogućnost stavljanja veta na pokretanje bliže saradnje. Naime, jedna država članica koja se ne slaže sa pokretanjem bliže saradnje, mogla je, uz odgovarajuće obrazloženje, da onemogući, tj. blokira uspostavljanje saradnje u potpunosti.

Što se tiče načina formiranja kruga država koje pokreću bližu saradnju, redaktori Ugovora iz Amsterdama zalagali su se za princip bezuslovne otvorenosti bliže saradnje. Prema ovom principu države članice mogu učestvovati u bližoj saradnji bez obaveze da ispune bilo kakve prethodne uslove. Princip bezuslovne otvorenosti ima i pozitivne i negativne posledice. S jedne strane, zahvaljujući konceptu bezuslovne otvorenosti, bliža saradnja ne može da se pretvori u tzv. klub bogatih i egoističnih država članica ili hegemonističko jezgro u okviru Evropske unije.<sup>7</sup> Međutim, s druge strane, upravo bezuslovna otvorenost saradnje je potencijalno opasna i može prouzrokovati slabljenje saradnje. Štaviše, može dovesti do odluke zainteresovanih država da otpočnu saradnju van institucionalnog okvira Unije. Imajući u vidu da je mehanizam bliže saradnje uveden, između ostalog, upravo da bi se izbeglo povezivanje i saradnja država članica van pravnog okvira Unije, princip bezuslovne otvorenosti ne predstavlja optimalno rešenje za razvoj mehanizma bliže saradnje.

Budući da su uslovi za otpočinjanje bliže saradnje, predviđeni Ugovorom iz Amsterdama, bili brojni i izuzetno strogi, već na samom početku bilo je jasno da će teško doći do primene ovih odredbi u praksi. Ipak, sama činjenica da je princip diferenciranosti prihvaćen, predstavljala je značaj korak na putu uspostavljanja koncepta diferencirane integracije u okviru Evropske unije. Jedan deo doktrine smatra da je zapravo proces institucionalizacije diferenciranosti za-

---

<sup>5</sup> 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, 671.

<sup>6</sup> F. Fines, »La réforme des coopérations renforcées«, *Revue des affaires européennes* 4/2000, 364.

<sup>7</sup> E. Philippart, »Un nouveau mécanisme de coopération renforcée pour l'Union européenne élargie«, [http://www.notre-europe.eu/uploads/tx\\_publication/Etud22-fr.pdf](http://www.notre-europe.eu/uploads/tx_publication/Etud22-fr.pdf), 5. juli 2010.

mišljen u dve etape. Cilj prve etape bio je da se u Evropskoj uniji prihvati sam koncept diferencirane integracije (što je ugovorom iz Amsterdama i postignuto), dok je usvajanje odredbi o bližoj saradnji koje bi bile primenljive u praksi, bilo predviđeno za drugu etapu.<sup>8</sup>

Kada je reč o finansiranju bliže saradnje, na osnovu Ugovora iz Amsterdama, troškove koji nastaju realizacijom saradnje, osim administrativnih troškova koji se odnose na same institucije, snose države članice koje učestvuju u saradnji, osim ukoliko Savet jednoglasno i nakon konsultacija Evropskog parlamenta ne odluči drugačije.<sup>9</sup>

Inače, Ugovorom iz Amsterdama institucionalizovan je i veliki broj pojedinačnih primera diferencirane integracije. Upravo zahvaljujući mogućnosti pribegavanja fleksibilnosti, u smislu različitog položaja država članica u pogledu opsega prava i obaveza u nekoj od politika Unije, Ugovorom iz Amsterdama ostvaren je veliki napredak u različitim oblastima. Moglo bi se čak reći da institucionalizacija diferenciranosti predstavlja ključni doprinos Ugovora iz Amsterdama uopšte. Naime, tzv. komunitarizacija jednog dela 3. stuba EU (odredbe koje se tiču viza, azila, imigracije i slobode kretanja lica) realizovana je upravo zahvaljujući konceptu fleksibilnosti. Primenom ovog koncepta dodeljene su klauzule o izlasku Ujedinjenom Kraljevstvu i Irskoj<sup>10</sup>, kao i Danskoj<sup>11</sup>. Isto tako, uključenje tekovina Šengena u pravni poredak EU ostvareno je tako što su Ujedinjeno Kraljevstvo i Irska dobile pravo da ne budu vezane tekovinama Šengena<sup>12</sup>, a komunitarizacija tekovina Šengena je bila moguća samo zahvaljujući klauzuli o izlasku (*opting-out*) u korist Danske<sup>13</sup>. Takode, Ugovorom iz Amsterdama ustanovljen je još jedan, drugačiji vid fleksibilnosti, tačnije predviđeno je da konvencije mogu da stupaju na snagu iako ih nisu ratifikovale sve države.<sup>14</sup>

U to vreme, i u oblasti Zajedničke spoljne i bezbednosne politike (2. stub EU), diferenciranost je počinjala da uzima maha. Najpre je mogućnost da ne učestvuje u domenu odbrane, koju je na Evropskom savetu u Edinburgu dobila Danska<sup>15</sup>, potvrđena Ugovorom iz Amsterdama. Zatim, uveden je mehanizam

---

<sup>8</sup> H. Labayale, »Amsterdam ou l'Europe des coopérations renforcées«, Europe 1/1998, 4–7.

<sup>9</sup> Čl. 44 Ugovora EU.

<sup>10</sup> Protokol broj 4 o položaju Ujedinjenog Kraljevstva i Irske.

<sup>11</sup> Protokol broj 5 o položaju Danske, prvi deo.

<sup>12</sup> Protokol broj 2 o integraciji tekovina Šengena u Evropsku uniju.

<sup>13</sup> Protokol broj 2 o integraciji tekovina Šengena u Evropsku uniju (čl. 3) i Protokol broj 5 o položaju Danske (član 5).

<sup>14</sup> Čl. 34. st. 2. Ugovora EU.

<sup>15</sup> Protokol broj 5 o položaju Danske, drugi deo.

konstruktivnog uzdržavanja<sup>16</sup>, kao neka vrsta kompenzacije za nepostojanje posebne odredbe o bližoj saradnji u okviru 2. stuba EU. Mehanizam konstruktivnog uzdržavanja omogućava da kada se odlučuje o određenom pitanju za koje je, u načelu, potrebna saglasnost svih država članica, odluka može da bude doneta i ukoliko se neka država članica ne slaže sa tom odlukom. Naime, zemlja koja ne želi da glasa za usvajanje oduke, formalno se izjašnjava da je uzdržana, precizirajući da ona odluku neće primenjivati, ali da prihvata da se Unija obaveže i da se odluka primenjuje u ostalim državama članicama.

Dakle, Ugovorom iz Amsterdama je institucionalizovan koncept diferenciranosti u vidu odredbi o bližoj saradnji i povećan broj pojedinačnih oblika diferencirane integracije. U tom smislu, stupanje na snagu Ugovora iz Amsterdama smatra se veoma značajnim datumom u istoriji razvoja koncepta diferenciranosti u Evropskoj uniji.

### *Bliža saradnja na osnovu Ugovora iz Nice*

Preliminarni razgovori uoči konferencije 2000. godine u Nici svedoče da je koncept diferencirane integracije, predviđen Ugovorom iz Amsterdama, u potpunosti prihvaćen u Evropskoj uniji. Naime, prihvatljivost mehanizma bliže saradnje više se uopšte nije postavljala kao pitanje, već je centralna tema bila primenljivost i dostupnost ovog mehanizma. Predlagano je da se ukine odredba prema kojoj jedna država može da stavi veto na pokretanje bliže saradnje. Komisija se pozitivno izrazila o ovom predlogu i sugerisala, između ostalog, da minimalni broj zemalja za pokretanje bliže saradnje ne bude određenom nominalno, već procentualno, tj. da bude fiksiran na jednu trećinu država članica. Komisija se takođe zalagala da se omogući pokretanje bliže saradnje i u oblasti Zajedničke spoljne i bezbednosne politike (2. stub EU).

Na konferenciji 2000. godine, tema diferencirane integracije bila je u centru pažnje, pre svega zahvaljujući nemačkom ministru spoljnih poslova, Joški Fišeru (*Joschka Fischer*). Njegov nastup na Humboldt Univerzitetu u Berlinu (*Humboldt-Universität*) izazvao je veliko interesovanje evropske javnosti.<sup>17</sup> Tom prilikom nemački ministar spoljnih poslova predložio je da Evropska unija jednog dana, kada za to dođe vreme, preraste u Evropsku federaciju koja bi imala ustav, vladu i dvodomni parlament. Razvoj bliže saradnje i stvaranje centra rav-

---

<sup>16</sup> Čl. 23. st. 1. Ugovora EU.

<sup>17</sup> J. Fischer, »De la Confédération à la Fédération, Reflexions sur la finalité de l'intégration européenne«, *Agence Europe* 7716/ 2000, 3.

noteže predstavljali bi prethodne etape na putu ka realizaciji ovog cilja. Centar ravnoteže činilo bi nekoliko država koje bi sklopile Evropski osnivački ugovor i uspostavile sopstvene institucije, vladu, jak parlament i predsednika izabranog na direktnim izborima. Ovakav centar trebalo bi da ima sve elemente jedne buduće federacije i predstavljao bi centar evropske konstrukcije.

Kao odgovor na nemački predlog, tadašnji predsednik Francuske, Žak Širak (*Jacques Chirac*), predstavio je ideju o osnivanju grupe pionira.<sup>18</sup> Suprotno tvrdom jezgrom i centru ravnoteže, sastav te grupe nije određen unapred. Članove grupe pionira činile bi one države članice koje, u datom trenutku, učestvuju u svim postojećim bližim saradnjama.

Ugovorom potpisanim u Nici, 26. februara 2001. godine, pojednostavljen je mehanizam bliže saradnje. Ukinuto je pravo veta, a minimalni broj učesnika za pokretanje bliže saradnje je smanjen. S obzirom na neslaganje pojedinih država članica sa predlogom Komisije, prema kome je za uspostavljanje bliže saradnje potrebna je jedna trećina država članica, Ugovorom iz Nice predviđeno je kompromisno rešenje. Za pokretanje bliže saradnje neophodno je da u saradnji učestvuje najmanje osam država članica Unije. Takođe, ovim ugovorom je omogućeno pokretanje bliže saradnje u 2. stubu EU, ali samo u oblasti spoljne politike, izuzimajući pitanja koja imaju vojne ili odbrambene implikacije.

Ugovorom iz Amsterdama, za pokretanje bliže saradnje, morao je biti ispunjen uslov »poslednje sredstvo«. S obzirom na sve negativne aspekte formulacije ovog uslova, on je izmenjen Ugovorom iz Nice. Predviđeno je da se bliža saradnja može započeti onda kada je u okviru Saveta utvrđeno da ciljevi takve saradnje ne mogu biti realizovani u razumnom vremenskom roku, primenom odgovarajućih odredbi Ugovora.<sup>19</sup>

Uprkos kritikama iznesenim na račun principa bezuslovne otvorenosti bliže saradnje, ova odredba Ugovora iz Amsterdama nije izmenjena Ugovorom iz Nice. Dakle, i dalje je bilo predviđeno da državama, koje su zainteresovane da od samog početka pristupe bližoj saradnji, učešće u saradnji ne može biti uslovljeno ispunjenjem određenih uslova. Zanimljivo je da kada je reč o državama koje nisu inicijalno bile uključene u saradnju, njima se kao uslov za priključenje bližoj saradnji, može nametnuti ispunjenje određenih, objektivnih uslova.

Kada je reč o finansiranju bliže saradnje, Ugovorom iz Nice je, kao i Ugovorom iz Amsterdama, propisano da troškove koji nastaju realizacijom saradnje, osim administrativnih troškova koji se odnose na same institucije, snose države članice koje učestvuju u saradnji, osim ukoliko Savet jednoglasno i nakon konsultacija Evropskog parlamenta ne odluči drugačije. Ovakva odredba bila je

---

<sup>18</sup> J. Chirac, »Pour une Constitution européenne«, *Le Monde*, 27 juin 2000, 3.

<sup>19</sup> Čl. 43 A Ugovora EU.

predmet oštih kritika i izazvala veoma negativne reakcije jednog dela stručne javnosti. Predlagano je da Unija snosi i ne-administrativne troškove, a ne samo administrativne troškove bliže saradnje.

### MEHANIZAM BLIŽE SARADNJE NA OSNOVU UGOVORA IZ LISABONA

Mehanizam bliže saradnje, na način predviđen Ugovorom iz Nice, nije bio optimalni okvir za unapređenje saradnje i produbljivanje integracija među državama članicama. S jedne strane, ovaj mehanizam nije bio usklađen sa novonastalim okolnostima u Uniji (sa povećanjem broja država članica), a s druge strane, uslovi za njegovo pokretanje bili su izuzetno strogi. S tim u vezi, bilo je neophodno izvršiti reformu mehanizma bliže saradnje u smislu pojednostavljenja uslova za pokretanje i prilagođavanja uslova novonastaloj situaciji u Evropskoj uniji.

Na Evropskom savetu u Lakenu 14. i 15. decembra 2001. godine, usvojena je Deklaracija o budućnosti Evropske unije i sastavljena Konvencija, kojom je predsedavao nekadašnji francuski predsednik Valeri Žiskar de Stang (*Valery Giscard d'Estaing*).<sup>20</sup> Zadatak Konvencije bio je da razmotri probleme koji usporavaju razvoj evropske konstrukcije i predloži reforme pravnog sistema Evropske unije. Članovi Konvencije su svoje vizije o budućem ustrojstvu Unije uobličili u Predlog o ugovora o ustavu Evropske unije. Pitanju bliže saradnje bilo je posvećeno prilično pažnje. Naime, predviđeno je pojednostavljenje uslova za pokretanje ovog mehanizma, kao i mogućnost uspostavljanja bliže saradnje u oblasti zajedničke odbrane.

Iako je Predlog ustava EU doživeo neuspeh (nakon što je odbačen na referendumu u Francuskoj i Holandiji), značaj reforme odredbi o bližoj saradnji bio je nesporan. O tome najbolje svedoči činjenica da su odredbe o bližoj saradnji predviđene tekstom Ustava, gotovo u potpunosti preuzete Ugovorom iz Lisabona.

Ugovor iz Lisabona potpisan je 13. decembra 2007. godine u prestonici Portugala. Da bi ovaj ugovor stupio na snagu, moralo ga je ratifikovati svih dvadeset sedam država članica EU. Budući da se u pojedinim zemljama postupak ratifikacije odužio (pre svega u Irskoj, Poljskoj i Češkoj), Ugovor iz Lisabona je stupio na snagu tek 1. decembra 2009. godine.

---

<sup>20</sup> Conseil européen de Laeken, Conclusions de la présidence, *Bull EU* 12/ 2001.



Ugovor iz Lisabona sadrži određeni broj novina kada je reč o mehanizmu bliže saradnje. Najvažnije su one koje se tiču pojednostavljenja uslova za pokretanje bliže saradnje. Kako bi ovaj mehanizam mogao da se primeni u praksi, smanjen je broj država članica potreban za pokretanje bliže saradnje. Što se tiče stepena otvorenosti bliže saradnje, predviđeno je da princip bezuslovne otvorenosti ustupa mesto principu uslovne otvorenosti, drugim rečima učešće u bližoj saradnji od samog početka, tj. od pokretanja saradnje, može biti uslovljeno ispunjenjem određenih kriterijuma. Takođe je, po prvi put, predviđena mogućnost pokretanja bliže saradnje u oblasti odbrane. Uvedena je i tzv. permanentna struktuirana saradnja, koje se u nekim aspektima razlikuje od mehanizma bliže saradnje.

U drugom delu rada, najpre će biti analizirane odredbe Ugovora iz Lisabona kojima se pojednostavljaju uslovi za pokretanje bliže saradnje. Nakon toga, biće ispitana permanentna struktuirana saradnja kao novi vid saradnje užeg broja država članica u oblasti odbrane.

### *Pojednostavljenje uslova za pokretanje bliže saradnje*

Ugovorom iz Lisabona izmenjene su i dopunjene odredbe o bližoj saradnji predviđene Ugovorom iz Nice. Iako se zapravo radi o izmenama i dopunama skromnijeg obima, one su veoma značajne za pokretanje ovog mehanizma. Ugovorom iz Lisabona predviđena je jedna formalna (strukturna) i niz sadržinskih izmena.

Izmena formalne prirode tiče se samog mesta odredbi o bližoj saradnji u okviru Ugovora. Naime, kao jedan od većih nedostataka Ugovora iz Nice, često se navodi činjenica da odredbe koje se tiču ovog mehanizma nisu bile grupisane na jednom mestu, već su bile rasute, tj. nalazile su se u različitim delovima Ugovora. Predviđene su opšte odredbe o bližoj saradnji, zajedničke za sva tri stuba, kao i pojedinačne odredbe za svaki od stubova.<sup>21</sup> Ovakva organizaciona struktura propisa o bližoj saradnji umanjivala je transparentnost uslova za pokretanje saradnje i samim time usložnjavala pokretanje jednog, ionako kompleksnog, meha-

---

<sup>21</sup> Opštim odredbama o bližoj saradnji bio je posvećen naslov VII Ugovora EU (članovi 43 do 45). Propisi o pokretanju bliže saradnje u okviru 1. stuba EU (tzv. komunitarnog stuba) nalazili su se u članu 11 Ugovora EZ. Bliža saradnja u okviru 3. stuba EU (Polijska i pravosudna saradnja u krivičnim stvarima) bila je predviđena članom 40 Ugovora EU. Što se tiče pokretanja bliže saradnje u okviru 2. stuba EU (Spoljna politika i zajednička bezbednost), Ugovorom iz Nice bila je dozvoljena bliža saradnja samo u oblasti spoljne politike (član 27 Ugovora EU). Pitanja koja imaju vojne ili odbrambene implikacije nisu mogla biti obuhvaćena saradnjom.

nizma. Zahvaljujući ukidanju strukture zasnovane na stubovima, Ugovorom iz Lisabona pojednostavljena je i organizacija odredbi o bližoj saradnji, tj. sve odredbe o bližoj saradnji grupisane su na jednom mestu. Za pokretanje saradnje u oblastima koje su nekada spadale u materiju 1. i 3. stuba EU, predviđena su identična pravila, dok je u okviru nekadašnjeg 2. stuba EU postupak malo drugačiji.

Kada je reč o sadržinskim izmenama, Ugovor iz Lisabona sadrži niz novina u odnosu na Ugovor iz Nice. Kao najznačajnije izdvajaju se: izmenjeni broj država neophodan za pokretanje bliže saradnje, nepostojanje »uslova poslednje sredstvo«, uspostavljanje principa uslovne otvorenosti prilikom pokretanja bliže saradnje, jačanje uloge Evropskog parlamenta, postupak pokretanja bliže saradnje u oblasti Zajedničke spoljne i bezbednosne politike, olakšanje uspostavljanja saradnje u okviru prostora slobode, bezbednosti i pravde, način finansiranja bliže saradnje itd.

Na osnovu Ugovora iz Lisabona bližu saradnju, pod uslovom da u noj učestvuje najmanje devet država članica, odobrava Savet, kao poslednja instanca, pošto je utvrdio da se ciljevi, postavljeni u okviru ove saradnje, ne mogu ostvariti u okviru Evropske unije kao celine.<sup>22</sup> Dakle, ova odredba Ugovora iz Lisabona sadrži dve ključne izmene u odnosu na Ugovor iz Nice.

S jedne strane, Ugovorom iz Lisabona predviđeno je da najmanje devet država članica mora učestvovati u bližoj saradnji. Imajući u vidu da se u sastavu Unije trenutno nalazi dvadeset sedam država članica, devet država predstavlja samo jednu trećinu članstva. Dakle, kada je reč o minimalnom pragu učešća, Ugovor iz Lisabona je blaži u odnosu na Ugovor iz Nice. Naime, Ugovorom iz Nice predviđeno je da je za pokretanje bliže saradnje neophodno učešće najmanje osam zemalja. Iako u ovom trenutku osam država predstavlja manje od jedne trećine članstva, u vreme kada je Ugovor iz Nice stupio na snagu, Unija je imala petnaest zemalja u svom sastavu, tako da je broj od osam država, predstavljao više od polovine ukupnog članstva.

S druge strane, uslov »poslednje sredstvo«, predviđen Ugovorom iz Amsterdama i ublažen Ugovorom iz Nice, više se ne pominje. Na osnovu Ugovora iz Lisabona dovoljno je da Savet, kao poslednja instanca, utvrdi da se ciljevi postavljeni u okviru saradnje ne mogu, u razumnom roku, ostvariti unutar Unije kao celine. Države članice koje žele međusobno da uspostave bližu saradnju, u nekoj od oblasti koje su u nadležnosti Unije (sa izuzetkom oblasti ekskluzivnih nadležnosti i Zajedničke spoljne i bezbednosne politike), podnose zahtev Komisiji u kojem preciziraju oblast u kojoj žele da ostvare bližu saradnju i ciljeve koje žele da postignu. Komisija može, u vezi sa tim, da dostavi odgovarajući predlog Savetu. Ako Komisija takav predlog ne dostavi, ona o razlozima nedostavljanja

---

<sup>22</sup> Čl. 10, st. 2 Ugovora iz Lisabona.

obaveštava zainteresovane države članice. Odobrenje za sprovođenje bliže saradnje daje Savet, na predlog Komisije i posle odobrenja Evropskog parlamenta.<sup>23</sup>

Ugovorima iz Amsterdama i Nice predviđen je princip безусловne otvorenosti bliže saradnje. Na osnovu ovog principa, svaka država može, u trenutku pokretanja saradnje, slobodno da joj pristupi, bez obaveze da ispuni bilo kakve uslove, bio je kritikovan.<sup>24</sup> Stoga je ugovorom iz Lisabona izmenjen u smislu da pristupanje bližoj saradnji od samog početka, može biti uslovljeno, tj. mogu se predvideti uslovi za učešće u bližoj saradnji i u trenutku njenog pokretanja (kao i u slučaju naknadnog uključivanja država članica).<sup>25</sup> Dakle, princip безусловne otvorenosti prilikom pokretanja saradnje ustupio je mesto principu uslovne otvorenosti.

Jedna od novina predviđena Ugovorom iz Lisabona je jačanje uloge Evropskog parlamenta prilikom pokretanja bliže saradnje. Prema odredbama Ugovora iz Lisabona, za pokretanje bliže saradnje neophodno je odobrenje Evropskog parlamenta, u svim domenima izuzev u oblasti Zajedničke spoljne i bezbednosne politike.

Što se tiče pokretanja bliže saradnje u oblasti Zajedničke spoljne i bezbednosne politike, u ovoj oblasti se sam postupak pokretanja razlikuje u odnosu na redovni postupak pokretanja bliže saradnje predviđen Ugovorom iz Lisabona. U oblasti Zajedničke spoljne i bezbednosne politike, zahtev za pokretanje bliže saradnje upućuje se Savetu. On ga prosleđuje Visokom predstavniku Unije za inostrane poslove i politiku bezbednosti koji daje mišljenje o koherentnosti bliže saradnje sa Zajedničkom spoljnom i bezbednosnom politikom Unije. Zahtev se dostavlja i Komisiji koja takođe iznosi svoje mišljenje, pre svega o koherentnosti razmatrane saradnje sa drugim politikama Unije. Istovremeno, zahtev se dostavlja i Evropskom parlamentu, ali samo radi informisanja.<sup>26</sup> Odobrenje za pokretanje saradnje u ovoj oblasti daje Savet, koji odluku o tome donosi saglasnošću svih članova, tj. jednoglasno.

Ugovorom iz Lisabona olakšano je i uspostavljanje bliže saradnje u oblasti Prostora slobode, bezbednosti i pravde. Nova rešenja predviđena su sa ciljem da se pojednostavi pokretanje bliže saradnje između država članica u oblasti sudске saradnje u krivičnim stvarima<sup>27</sup>, i policijske saradnje<sup>28</sup>. Dakle, reč je o oblas-

---

<sup>23</sup> Čl. 280D Ugovora iz Lisabona.

<sup>24</sup> Naknadno uključivanje država članica u bližu saradnju može biti uslovljeno ispunjenjem objektivnih kriterijuma.

<sup>25</sup> Čl. 280C Ugovora iz Lisabona.

<sup>26</sup> Čl. 280D, st. 2 Ugovora iz Lisabona.

<sup>27</sup> Čl. 69E, st.1 Ugovora iz Lisabona.

<sup>28</sup> Čl. 69F, st. 3 Ugovora iz Lisabona.

tima koje su nekada predstavljale 3. stub EU. Na osnovu Ugovora iz Lisabona, kada je reč o sudskoj saradnji u krivičnoj oblasti i policijskoj saradnji u okviru Evropske unije, odluke donosi jednoglasno Savet, nakon konsultovanja Evropskog parlamenta. Ukoliko se ne može postići saglasnost svih država članica, grupa od najmanje devet država može zatražiti da se predlog iznese pred Evropski savet. U tom slučaju, postupak u Savetu se suspenduje. Ako se posle razmatranja predloga postigne konsenzus, Evropski savet može, u roku od četiri meseca od suspenzije, da vrati predlog Savetu na usvajanje. U istom roku, ako ponovo nije postignuta saglasnost, a najmanje devet država želi da uspostavi bližu saradnju na osnovu pomenutog predloga, zainteresovane države o tome obaveštavaju Evropski parlament, Savet i Komisiju. U tom slučaju se smatra da je postignuta saglasnost za odobrenje bliže saradnje i može se početi sa primenom odredbi o toj saradnji (ponovno glasanje u Savetu nije potrebno).

Jedna od novina predviđenih Ugovorom iz Lisabona odnosi se na finansiranje bliže saradnje. Ovim ugovorom je izmenjeno rešenje predviđeno Ugovorima iz Amsterdama i Nice, na osnovu koga troškove koji nastaju realizacijom saradnje (osim administrativnih troškova koji se odnose na same institucije) snose države članice koje učestvuju u saradnji, osim ukoliko Savet jednoglasnom odlukom i nakon konsultacija Evropskog parlamenta ne odluči drugačije. Ovakvo rešenje bilo je predmet oštih kritika i predlagano je da bi Unija trebalo da snosi i ne-administrativne troškove. Međutim, prilikom izrade Ugovora iz Lisabona kritike uopšte nisu uvažene. Štaviše, ovim ugovorom je predviđeno da troškovi koji nastanu sprovođenjem bliže saradnje, uključujući i administrativne troškove institucija, padaju na teret država članica koje učestvuju u saradnji, osim ukoliko Savet, jednoglasnom odlukom, a nakon konsultovanja Evropskog parlamenta, odluči drugačije.<sup>29</sup>

### *Permanentna strukturirana saradnja*

Novina Ugovora iz Lisabona koja je izazvala najviše pažnje, jeste mogućnost pokretanja bliže saradnje između država članica EU u oblasti Zajedničke bezbednosti i odbrane.

Na osnovu Ugovora iz Lisabona Politika zajedničke bezbednosti i odbrane predstavlja integralni deo Zajedničke spoljne i bezbednosne politike. Politika zajedničke bezbednosti i odbrane obezbeđuje Uniji operativnu sposobnost s osloncem na civilna i vojna sredstva. Evropska unija može da upotrebi ova sredstva u

---

<sup>29</sup> Čl. 280G Ugovora iz Lisabona.

misijama izvan granica Unije radi očuvanja mira, sprečavanja konflikata i jačanja međunarodne bezbednosti, u skladu sa osnovnim principima sadržanim u Povelji Ujedinjenih nacija.<sup>30</sup> Politika zajedničke bezbednosti i odbrane uključuje postepeno utvrđivanje zajedničke bezbednosti Evropske unije. Ova politika će voditi zajedničkoj odbrani, čim Evropski savet o tome donese jednoglasnu odluku. Inače, Evropski savet preporučuje da, u tom slučaju, same države članice donesu odluke u skladu sa svojim unutrašnjim, ustavnim propisima.<sup>31</sup>

Ugovorom iz Lisabona je predviđeno da za sprovođenje Zajedničke spoljne i bezbednosne politike, države članice stavljaju na raspolaganje Uniji civilne i vojne kapacitete za realizaciju ciljeva koje utvrdi Savet. One države članice, koje zajednički formiraju multinacionalne snage, mogu te snage staviti na raspolaganje za Zajedničku bezbednosnu i odbrambenu politiku.<sup>32</sup>

Odluke koje se odnose na Politiku zajedničke bezbednosti i odbrane, uključujući i one koje se odnose na neku misiju koja se izvodi u skladu sa ovim članom, Savet donosi jednoglasno, na predlog Visokog predstavnika Unije za inostrane poslove i politiku bezbednosti ili na inicijativu države članice.<sup>33</sup>

Ugovorom iz Lisabona predviđena je i mogućnost povezivanja i uspostavljanja saradnje između uže grupe država članica u okviru Politike bezbednosti i odbrane Unije. Reč je o bližoj saradnji koja se u oblasti Politike bezbednosti i odbrane naziva permanentna strukturirana saradnja. Ova saradnja razlikuje se od tzv. redovnog mehanizma bliže saradnje predviđenog Ugovorima.

Dakle, Ugovorom iz Lisabona predviđeno je da države članice koje ispunjavaju zahtevnije kriterijume u pogledu vojnih kapaciteta i koje su, s obzirom na najviše zahteve koji se postavljaju pred misijama, ušle u međusobno čvršće obaveze, uspostavljaju permanentno strukturiranu saradnju u okviru Unije.<sup>34</sup>

Države članice koje žele da učestvuju u ovoj saradnji, ispunjavaju kriterijume i prihvataju angažmane iz oblasti vojnih kapaciteta navedenih u Protokolu o saradnji između stalnih struktura i obavestavaju o tome Savet i Visokog predstavnika Unije za spoljne poslove i politiku bezbednosti.<sup>35</sup> Savet, u roku od tri meseca od prijema obavještenja, usvaja odluku o uspostavljanju stalne saradnje i utvrđuje listu država članica – učesnica saradnje. Inače, Savet odlučuje kvalifikovanom većinom nakon konsultovanja sa Visokim predstavnikom.<sup>36</sup>

---

<sup>30</sup> Čl. 28A, st. 1 čl. 28A, st. 3 Ugovora iz Lisabona.

<sup>31</sup> Čl. 28A, st. 2 Ugovora iz Lisabona.

<sup>32</sup> Čl. 28A, st. 3 Ugovora iz Lisabona.

<sup>33</sup> Čl. 28A, st. 4 Ugovora iz Lisabona.

<sup>34</sup> Čl. 28A, st. 6 Ugovora iz Lisabona.

<sup>35</sup> Čl. 28E, st. 1 Ugovora iz Lisabona.

<sup>36</sup> Čl. 28E, st. 2 Ugovora iz Lisabona.

Kada je reč o ovoj inicijalnoj fazi (fazi pokretanja saradnje), strukturirana saradnja se razlikuje od bliže saradnje po više osnova. Za pokretanje strukturirane saradnje nije predviđen nikakav minimalni prag učešća, drugim rečima nije propisan najmanji broj država koje moraju učestvovati da bi se pokrenula saradnja. Na ovaj način naglašen je pragmatični karakter strukturirane saradnje, uprkos činjenici da će misije biti definisane od slučaja do slučaja od strane Saveta.

Jednom kada je uspostavljena, strukturna saradnja permanentno postoji, kako su je i okarakterisali na samitu u Lisabonu. Dakle, ona se ne uspostavlja od slučaja do slučaja, u zavisnosti od misija, već na jedan uopšten način i nezavisno od budućih misija. Iako je permanentna, prvobitni sastav podložan je promeni, tako da nije isključeno da, jednog dana, učestvuju sve države članice ukoliko slede predviđeni postupak. U poređenju sa permanentno strukturiranom saradnjom, bliža saradnja nema permanentni karakter, iako se podstiče učešće većeg broja država, a ciljevi i polje delovanja unapred su definisani aktom o odobrenju.<sup>37</sup>

Što se tiče funkcionisanja strukturirane saradnje, Savet jednoglasno usvaja odluke i preporuke<sup>38</sup>, s tim što se jednoglasnost postiže samo glasovima predstavnika država učesnica saradnje. Budući da nigde nije pomenuto da su države članice koje ne učestvuju u saradnji potpuno isključene iz rada Saveta, moglo bi se pretpostaviti da one mogu učestvovati u raspravama u Savetu, kao što je to slučaj sa bližom saradnjom. Međutim, upravo činjenica da je Ugovorom izričito predviđeno da, u slučaju bliže saradnje, sve države članice učestvuju u raspravama u Savetu, predstavlja argument *a contrario* kada je u pitanju permanentna strukturirana saradnja. Dakle, države članice koje ne učestvuju u strukturiranoj saradnji, ne bi trebalo da prisustvuju ni raspravama u Savetu. Ovakvo tumačenje više odgovara namerama, tj. duhu teksta Ugovora iz Lisabona, čiji je cilj da se promovise jedan zatvoreni klub koji bi, na taj način, bio efikasniji u radu.<sup>39</sup>

Kada je reč o postupku povodom zahteva za naknadno uključjenje pojedinih država članica, čini se da je ovaj postupak inspirisan postupkom predviđenim u slučaju bliže saradnje. Dakle, i kada se radi o permanentno strukturiranoj saradnji, predviđen je princip uslovne otvorenosti saradnje. Savet potvrđuje učešće odnosne države članice koja ispunjava propisane kriterijume i sposobna je da prihvati određene angažmane. Savet odlučuje kvalifikovanom većinom, nakon konsultovanja sa Visokim predstavnikom.<sup>40</sup> U glasanju učestvuju samo članovi Saveta koji predstavljaju države učesnice saradnje. Kvalifikovana većina se utvrđuje u skladu sa odredbama Ugovora o funkcionisanju Evropske unije.

<sup>37</sup> H. Bribosia, 689.

<sup>38</sup> Čl. 28E, st. 6 Ugovora iz Lisabona.

<sup>39</sup> H. Bribosia, 688.

<sup>40</sup> Čl. 28E, st. 3 Ugovora iz Lisabona.

Suprotno mehanizmu bliže saradnje, učešće u permanentno strukturanoj saradnji nikada nije definitivno. Ugovorom iz Lisabona predviđena je jedna veoma značajna novina u odnosu na mehanizam bliže saradnje. Radi se mogućnosti suspenzije učešća država članica. Ukoliko neka država koja učestvuje u saradnji ne ispunjava više kriterijuma ili ne može da prihvati angažmane predviđene Protokolom o strukturi stalne saradnje, Savet može doneti odluku kojom se suspenduje učešće te države.<sup>41</sup> Savet odlučuje kvalifikovanom većinom, pri čemu samo članovi Saveta koji predstavljaju države članice koje su uključene u saradnju (sa izuzetkom države koja je u pitanju, tj. države o kojoj se glasa) učestvuju u glasanju.

Što se tiče napuštanja saradnje, predviđeno je da ako neka država članica želi da napusti saradnju, ona o tome obaveštava Savet i donosi se akt kojim se konstatuje da je prestalo učešće te države članice.<sup>42</sup>

Kada je reč o nadležnostima Suda pravde, akti koji se tiču permanentne strukturane saradnje, kako inicijalna odluka Saveta, tako i oni koji se odnose na naknadno uključenje, nisu utuživi kod Suda pravde u Luksemburgu.

Određbe kojima se institucionalizuje permanentna strukturana saradnja ukazuju da je postupak pokretanja ove saradnje jednostavniji i fleksibilniji u odnosu na mehanizam bliže saradnje. Stoga bi se moglo primetiti da se time, na neki način, favorizuje primena permanentne strukturane saradnje u okviru Evropske unije.<sup>43</sup>

## ZAKLJUČAK

Mehanizam bliže saradnje zamišljen kao neka vrsta mosta između proširenja Evropske unije i produbljenja integracija. Ovaj mehanizam omogućava da Unija, uprkos sukcesivnom povećanju broja država članica i različitosti među njima, napreduje i unapređuje saradnju.

Osnovni cilj mehanizma bliže saradnje, kao Ugovorima kodifikovanog oblika diferencirane integracije, je da se omogući upravljanje rastućom heterogenošću, kao posledicom proširenja Evropske unije, uz garancije očuvanja jedinstva Unije i njenog institucionalnog okvira. Osim toga, uspostavljanje mehanizma bliže saradnje u okviru institucionalnog okvira Unije smatra se povolj-

---

<sup>41</sup> Čl. 28E, st. 4. Ugovora iz Lisabona.

<sup>42</sup> Čl. 28E, st. 5 Ugovora iz Lisabona.

<sup>43</sup> P. Maddalon., »L'action extérieure de l'Union européenne«, *Europe* 7/2008, 63.

nijim u odnosu na inicijative pojedinih država članica za otpočinjanje saradnje izvan okvira Ugovora.

Iako instrument bliže saradnje na način predviđen Ugovorima, do danas nikada nije pokrenut, sve države članice ne učestvuju jednoobrazno u razvoju svih zajedničkih politika. Shodno tome, može se konstatovati da je sam koncept diferenciranosti odavno prisutan u evropskom pejzažu. Naime, određene, svima dobro poznate tekovine Evropske unije, kao što su jedinstvena moneta – evro i slobodno kretanja lica između država članica EU, tj. Šengenska saradnja, zapravo nisu ništa drugo do primeri diferencirane integracije. Takođe, samim Ugovorima predviđen je veliki broj odstupanja (derogacija) i izuzeća (kaluzula *opt-out*) na osnovu kojih pojedine države članice uživaju specifičan položaj u okviru određenih politika Unije. Dakle, iako mehanizam bliže saradnje *de jure* nikada nije pokrenut, diferenciranost u okviru pravnog poretka Evropske unije *de facto* postoji.

Imajući u vidu da Unija trenutno ima dvadeset sedam država u svom sastavu (i da će se taj broj u budućnosti najverovatnije povećavati), sve države ne mogu i neće moći jednoobrazno da učestvuju u razvoju svih politika Unije. Da bi one države koje mogu i žele, mogle da produbljaju integracije, a samim tim i Evropska unija kao celina da napreduje, potrebno je da postoji pravni mehanizam koji omogućava da se svaka država integriše svojim sopstvenim ritmom. U tom smislu, bliža saradnja, kao Ugovorom predviđen oblik diferencirane integracije, predstavlja instrument na osnovu koga se može upravljati rastućim različitostima, uz očuvanje institucionalnog jedinstava Unije. Zahvaljujući konceptu diferencirane integracije i mehanizmu bliže saradnje, omogućeno je da Unija, koliko god suštinski heterogena bila, ostane relativno homogena.

U kom pravcu i kojim intenzitetom će se razvijati diferenciranost i da li će ona biti uvek pravno uobličena u mehanizam bliže saradnje, ostaje da se vidi. Ono što je sasvim izvesno je da diferencirana integracija predstavlja realnost, ali i budućnost Evropske unije.



JELENA ČERANIĆ, LL.D.,  
Research Associate, Institute of Comparative Law,  
Belgrade

MECHANISM OF ENHANCED COOPERATION  
– FROM THE AMSTERDAM TREATY  
TO THE LISBON TREATY

Summary

The paper deals with the enhanced cooperation as an institutional form of the concept of differentiated integration. This term refers to a variety of forms of cooperation and integration in which not all members of the EU take part, and which therefore do not have uniform legal and political effects for all of them. The size of the EU introduces a growing 'heterogeneity' (size, per capita income, geopolitical orientation, etc.) questioning the will or ability of certain members to cope with some policies and even with the process of integration in general.

The first part of the article is dedicated to the mechanism of enhanced cooperation, as an institutional form of differentiated integration. In terms of Amsterdam Treaty, the enhanced cooperation is a tool of last resort for more effective cooperation within the institutional framework of the European Union. It starts between a group of countries, but other Member States, willing and able, can join later. The decisions are made by the participating states, but they do not form part of the *acquis communautaire*. The conditions for the cooperation were seen as too restrictive and were amended by the Nice Treaty but this Treaty has never been used.

The second part is an analysis of the amended provisions relating to the enhanced cooperation according to the Lisbon Treaty, especially its Article 10 in terms of which Member States wanting to establish enhanced cooperation may make use of EU institutions. Such cooperation is open to all Member States and the relevant decision is adopted by the Council. Acts adopted in the framework of enhanced cooperation bind only the participating Member States and are not regarded as the *acquis communautaire*. The special attention is also paid to the permanent structured cooperation. The author sums up presented observations and emphasizes the importance of the concept of differentiation in European Union.