

## **Poglavlje IV**

### **UTICAJ ANTIKRIZNIH MERA NA BUDUĆNOST USTAVNOG PORETKA EU**

Doc. dr Jelena Ćeranić  
Naučni saradnik Instituta za uporedno pravo u Beogradu  
Docent Pravnog fakulteta Univerziteta u Banjoj Luci

### **MEHANIZAM BLIŽE SARADNJE KAO INSTITUCIONALIZOVANI OBLIK DIFERENCIRANE INTEGRACIJE\***

#### **Apstrakt**

U radu se analizira bliža saradnja kao jedno od mogućih rešenja za prevazilaženje krize i nastavak napretka Evropske unije. Mehanizam bliže saradnje predstavlja institucionalizovani oblik diferencirane integracije. Nakon uvodnih napomena o razvoju koncepta diferenciranosti i razlozima za njegovu primenu unutar pravnog poretka EU, u prvom delu rada razmotrena je evolucija mehanizma bliže saradnje, od Ugovora iz Amsterdama, preko Ugovora iz Nice do Ugovora iz Lisabona. Drugi deo rada posvećen je ciljevima mehanizma bliže saradnje. U trećem delu autor ispituje Ugovor o stabilnosti, koordinaciji i upravljanju kao primer diferencirane integracije. Posebna pažnja posvećena je mogućnosti pokretanja mehanizma bliže saradnje u sprovođenju mera u stvarima koje su bitne za dobro funkcionisanje evrozone, koji je predviđen ugovorom.

**Ključne reči:** diferencirana integracija, bliža saradnja, Evropska unija, ekonomski kriza, Ugovor o stabilizaciji, koordinaciji i upravljanju.

#### ***Uvodne napomene***

Tokom pet i po decenija postojanja Evropska zajednica od šest zemalja prerasla je u Uniju od 27 država članica, između kojih postoje velike razlike ne samo u smislu ekonomskih moći, već i u pogledu društvenopolitičkog uređenja, kulturnoistorijskog nasledja, pravnih tradicija, itd. Osim toga, saradnja između ovih zemalja ostvarena je

\* Rad je rezultat samostalnog istraživanja autora; rukopis podnet 16. septembra 2012. godine.  
Mail: ceranicj@gmail.com

u najrazličitim segmentima privrede i društva, a ne samo u ekonomskoj sferi kako je prvo bitno bilo predviđeno. Dakle, Evropska unija prevazišla je očekivanja svojih idejnih tvoraca, kako u kvantitativnom, tako i u kvalitativnom smislu, što je dovelo do brojnih problema u funkcionisanju Unije.

Usled povećanja broja država članica i heterogenosti u okviru EU, pojavila se dilema, tj. antagonizam između proširenja Unije i produbljenja saradnje. S tim u vezi, nametnuto se pitanje kako omogućiti i pravno uobičiti da se EU širi i prihvata pod svoje okrilje nove države članice koje su na različitom stepenu razvoja, a da istovremeno „starije“ članice ne čekaju, već produbljuju integraciju i razvijaju saradnju u novim oblastima. Drugim rečima, da li je moguće pomiriti dve, naizgled suprotne tendencije sa kojima se EU suočava danas?

Da bi EU od dvadeset sedam zemalja nastavila da napreduje, koncept jednakosti i jedinstva država članica ustupio je mesto konceptu diferenciranosti (fleksibilnosti). Pod fleksibilnošću komunitarnog prava podrazumeva se 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 EU ima mogućnost da produbljuje integraciju sopstvenim ritmom.

Osim različitog stepena razvoja država članica, odnosno nemogućnosti zemalja da se uključe u određene politike, još jedan faktor doprinoje je napuštanju principa na osnovu koga sve države članice učestvuju jednoobrazno u razvoju svih politika Unije. Naime, pojedine zemlje, iako mogu, ne žele da učestvuju u određenim politikama. Dakle, za produbljenje integracije, pored elementa sposobnosti, potreban je i element volje.<sup>1</sup>

Zanimljivo je 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 EU. Najpoznatiji među njima su: Evropa promenljive geometrije, Evropa u više brzina, Evropa na višem nivoa ili spratova, tvrdi jezgro, avangarda, koncentrični krugovi, grupa pionira, centar gravitacije, itd.<sup>2</sup>

Inače, diferenciranost u primeni komunitarnog prava neformalno je oduvek bila prisutna u evropskom pejzažu. U početku se ovom konceptu pribegavalo samo u izuzetnim slučajevima, a trajanje je bilo vremenski ograničeno. Međutim, godinama, sa razvojem evropske konstrukcije, evoluiralo je i shvatanje i primena diferencirane integracije.

Iako je fleksibilnost, kao koncept komunitarnog prava, prvi put institucionalizovana tek 1997. godine, Ugovorom iz Amsterdama u vidu odredbi o bližoj saradnji, diferencirana integracija je primenjivana i pre toga. Naime, određene, dobro poznate tekovine EU, kao što su zajednička valuta – evro i Šengenska saradnja, zapravo nisu ništa drugo do primeri diferencirane integracije.

Najnoviji Ugovor o stabilnosti, koordinaciji i upravljanju takođe predviđa mogućnost korišćenja mehanizma bliže saradnje u sprovođenju predviđenih mera u stvarima koje su bitne za dobro funkcionisanje evrozone.

<sup>1</sup> Bruno Racine et al., *Perspectives de la coopération renforcée dans l'Union européenne, La documentation française*, Paris, 2004, pp. 1–40.

<sup>2</sup> Jelena Čeranić, „Mehanizam bliže saradnje – od Ugovora iz Amsterdama do Ugovora iz Lisabona“, *Pravni život*, vol. 4, broj 12, str. 502.

### Mehanizam bliže saradnje na osnovu Osnivačkih ugovora

Bliža saradnja kao institucionalizovani oblik koncepta diferencirane integracije predviđena je Ugovorom iz Amsterdama 1997. godine. Budući da su uslovi za pokretanje bliže saradnje bili veoma strogi, ove odredbe su najpre izmenjene i dopunjene Ugovorom iz Nice, a zatim i Ugovorom iz Lisabona.

#### Ugovor iz Amsterdama

Ugovorom iz Amsterdama je, prvi put od nastanka evropske konstrukcije, predviđen mehanizam bliže saradnje kao institucionalizovani oblik koncepta diferenciranosti. Ugovor sadrži dve grupe uslova za pokretanje bliže saradnje: uslovi koji se tiču postupka pokretanja (formalni uslovi) i oni koji se tiču sadržine saradnje (materijalni uslovi). Bilo je propisano da ukoliko ispune ove uslove države članice mogu koristiti institucije, postupke i mehanizme predviđene Ugovorima sa ciljem produbljivanja integracije u nekoj od politika Unije. Na osnovu Ugovora iz Amsterdama bilo je dozvoljeno uspostavljanje bliže saradnje u okviru 1. i 3. stuba EU, dok je pokretanje saradnje unutar 2. stuba EU bilo zabranjeno. Za otpočinjanje mehanizma bliže saradnje bilo je potrebno da u saradnji učestvuje najmanje polovina država članica EU. Bližoj saradnji se moglo pribeti 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>3</sup> 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, mogla je, uz odgovarajuće obrazloženje u potpunosti da onemogući, tj. blokira uspostavljanje saradnje.

Što se tiče načina formiranja kruga država koje pokreću bližu saradnju, Ugovorom iz Amsterdama bio je utvrđen princip bezuslovne otvorenosti bliže saradnje. Prema ovom principu države članice mogu učestvovati u bližoj saradnji bez obaveze da ispune bilo kakve prethodne uslove. Ovakvo rešenje ima kako pozitivne, tako i negativne posledice. S jedne strane, zahvaljujući konceptu bezuslovne otvorenosti, bliža saradnja ne može da se pretvorи u tzv. klub bogatih i egoističnih država članica ili hegemonističko jezgro u okviru EU.<sup>4</sup> Međutim, s druge strane, upravo bezuslovna otvorenost saradnje potencijalno je opasna i može prouzrokovati slabljenje saradnje. Staviše, može dovesti do odluke zainteresovanih država da otpočnu saradnju van institucionalnog okvira Unije.

<sup>3</sup> Hervé Bribosie, „Les coopérations renforcées et nouvelles formes de flexibilité en matière de défense dans la Constitution européenne“, *Revue du Droit de l'Union européenne*, No. 4/2004, pp. 671.

<sup>4</sup> Eric Philippart, *Un nouveau mécanisme de coopération renforcée pour l'Union européenne élargie*, Notre-europe, Paris, Dostupno na: [www.notre-europe.eu/uploads/tx\\_publication/Etud22-fr.pdf](http://www.notre-europe.eu/uploads/tx_publication/Etud22-fr.pdf) (pristupljeno 5. septembra 2012), pp. 3.

S obzirom na brojnost i strogost uslova za otpočinjanje bliže saradnje, bilo je očigledno da ovaj mehanizam neće zaživeti u praksi. Uprkos tome, činjenica da je diferenciranost institucionalizovana kao princip komunitarnog prava, bila je značajan korak. Jedan deo doktrine smatra da je zapravo proces institucionalizacije diferenciranosti zamišljen u dve etape. Cilj prve etape bio je da se u EU prihvati 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>5</sup>

#### Ugovor iz Nice

Na samitu 2000. godine, tema diferencirane integracije bila je u centru pažnje, pre svega zahvaljujući tadašnjem nemačkom ministru spoljnih poslova, Joški Fišeru (Joschka Fischer). Njegov nastup na Humboldt Univerzitetu u Berlinu (Humboldt-Universitat) izazvao je veliko interesovanje evropske javnosti.<sup>6</sup> Tom prilikom on je predložio 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 ravnoteže 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 buduće federacije i predstavlja bi centar evropske konstrukcije.

Kao odgovor na nemački predlog, tadašnji predsednik Francuske, Žak Širak (Jacques Chirac), predstavio je ideju o osnivanju grupe pionira.<sup>7</sup> Suprotno tvrdom jezgru i centru ravnoteže sastav grupe pionira nije određen unapred već su je činile one države članice koje, u određenom trenutku, učestvuju u svim postojećim bližim saradnjama.

Ugovorom iz Nice pojednostavljen je mehanizam bliže saradnje. Ukinuto je pravo veta, a minimalni broj učesnika za pokretanje bliže saradnje je smanjen na 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.

Bez obzira na kritike principa bezuslovne otvorenosti bliže saradnje, ova odredba nije izmenjena. Dakle, i dalje je bilo predviđeno da državama, koje su zainteresovane

<sup>5</sup> Henri Labayale, „Amsterdam ou l'Europe des coopérations renforcées“, *Europe*, No. 1/1998, pp. 4–7.

<sup>6</sup> Joschka Fischer, „De la Confédération à la Fédération, Reflexions sur la finalité de l'intégration européenne“, *Agence Europe*, No. 7716/2000, pp. 3.

<sup>7</sup> Jacques Chirac, „Pour une Constitution européenne“, *Le Monde*, 27. Juin 2000, pp. 3.

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 za priključenje može nametnuti ispunjenje određenih objektivnih uslova.<sup>8</sup>

#### Ugovor iz Lisabona

Ugovor iz Lisabona, potpisani 13. decembra 2007. u prestonici Portugalije, stupio je na snagu 1. decembra 2009. Ovim ugovorom, koji se u velikoj meri oslanja na rešenja iz Predloga ustava EU,<sup>9</sup> izmenjene su i dopunjene odredbe o bližoj saradnji predviđene Ugovorom iz Nice. Iako je zapravo reč o izmenama i dopunama skromnijeg obima, one su veoma značajne za pokretanje ovog mehanizma.

Na osnovu Ugovora iz Lisabona bližu saradnju, pod uslovom da u noj učestvuje najmanje devet država članica, odobrava Savet kao poslednja istanca, pošto je utvrđeno da se ciljevi postavljeni u okviru ove saradnje ne mogu ostvariti u okviru EU kao celine.<sup>10</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 na umu da se u sastavu Unije trenutno nalazi 27 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.<sup>11</sup>

S druge strane, uslov „poslednje sredstvo“, predviđen Ugovorom iz Amsterdam i ublažen Ugovorom iz Nice, više se ne pominje. Na osnovu Ugovora iz Lisabona dovoljno je da Savet, kao poslednja istanca, 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 obaveštava zainteresovane države članice.<sup>12</sup>

<sup>8</sup>

Jelena Ćeranić, „Mehanizam bliže saradnje – od Ugovora iz Amsterdama do Ugovora iz Lisabona“, o. c., str. 507.

<sup>9</sup> Predlog ustava EU doživeo je neuspех 2005. godine, nakon što je odbačen na referendumu u Francuskoj i Holandiji.

<sup>10</sup> Član 20. stav 2. Ugovora iz Lisabona.

<sup>11</sup> Jelena Ćeranić, „Mehanizam bliže saradnje – od Ugovora iz Amsterdama do Ugovora iz Lisabona“, o. c., str. 510.

<sup>12</sup> Član 329. stav. 1. tačka 1. Ugovora iz Lisabona.

Odobrenje za sprovođenje bliže saradnje daje Savet, na predlog Komisije i posle odobrenja Evropskog parlamenta.<sup>13</sup>

Što se tiče otvorenosti bliže saradnje, Ugovorom iz Lisabona izmenjene su odredbe Ugovora iz Nice u smislu da se uslovi za pristupanje bližoj saradnji mogu predvideti i u trenutku njenog pokretanja, kao i u slučaju naknadnog uključivanja država članica.<sup>14</sup> Dakle, princip bezuslovne otvorenosti prilikom pokretanja saradnje ustupio je mesto principu uslovne otvorenosti.

Što se tiče pokretanja bliže saradnje u oblasti Zajedničke spoljne i bezbednosne politike, postupak se razlikuje u odnosu na redovni postupak pokretanja bliže saradnje predviđen Ugovorom iz Lisabona. U ovoj oblasti zahtev za pokretanje bliže saradnje upućuje se Savetu. On ga prosledjuje Visokom predstavniku Unije za spoljne 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>15</sup> Odobrenje za pokretanje saradnje u ovoj oblasti daje Savet, koji odluku o tome donosi jednoglasno.<sup>16</sup>

Novina predviđena Ugovorom iz Lisabona koja je izazvala najviše pažnje, jeste mogućnost pokretanja bliže saradnje između država članica EU u oblasti Zajedničke bezbednosti i odbrane.<sup>17</sup> Na osnovu Ugovora iz Lisabona politika zajedničke bezbednosti i odbrane predstavlja integralni deo Zajedničke spoljne i bezbednosne politike. Bliže saradnja u oblasti bezbednosti i odbrane naziva se permanentna strukturisana saradnja i razlikuje se od tzv. redovnog mehanizma bliže saradnje. 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 čvrše obaveze, uspostavljaju permanentno strukturisano saradnju u okviru Unije.<sup>18</sup>

### Ciljevi bliže saradnje

Instrument bliže saradnje zamišljen je kao most između proširenja Unije i produbljenja integracija, drugim rečima on omogućava da Unija, uprkos sukcesivnom povećanju broja država članica, napreduje i unapređuje saradnju u okviru zajedničkih politika. S obzirom na rastuću heterogenost evropske konstrukcije, mehanizam bliže saradnje može se okvalifikovati kao neophodan „sigurnosni ventil“.<sup>19</sup> Dakle, odredbe o bližoj saradnji predstavljaju jedno od rešenja (možda samo delimično) za nastavak razvoja i napredak EU.

<sup>13</sup> Član 329. stav 1. tačka 2. Ugovora iz Lisabona.

<sup>14</sup> Član 328. Ugovora iz Lisabona.

<sup>15</sup> Član 329. stav 2. tačka 1. Ugovora iz Lisabona.

<sup>16</sup> Član 329. stav 2. tačka 2. Ugovora iz Lisabona.

<sup>17</sup> Jelena Ćeranić, „Permanentna strukturisana saradnja u okviru politike bezbednosti i zajedničke odbrane Evropske unije“, Evropsko zakonodavstvo, br. 35–36, str. 184–191.

<sup>18</sup> Član 42. stav 6. Ugovora iz Lisabona.

<sup>19</sup> Eric Philippart, *Un nouveau mécanisme de coopération renforcée pour l'Union européenne élargie*, o. c., pp. 3–8.

Redaktori Osnivačkih ugovora, prilikom institucionalizacije ovog mehanizma i kasnijih ublažavanja uslova za njegovo pokretanje, verovali su da će on doprineti prevazilaženju mnoštva problema sa kojima se Unija svakodnevno susreće u radu. Među njima, kao najznačajniji, izdvajaju se: blokada procesa odlučivanja u Savetu, razvoj *ad hoc* režima fleksibilnosti u okviru Unije, učestale revizije Ugovora i uspostavljanje saradnje izvan okvira Ugovora u oblastima koje su u nadležnosti Unije.<sup>20</sup>

### Prevazilaženje blokade procesa odlučivanja u Savetu

Sukcesivnim revizijama Osnivačkih ugovora, posebno Ugovorom iz Lisabona, umanjen je broj oblasti u kojima je za usvajanje odluka potrebna saglasnost svih država članica u Savetu. Iako se sada u većini slučajeva odluke donose kvalifikovanom većinom, nekoliko država članica i dalje može da blokira usvajanje odluke i samim tim razvoj određene politike. Učestalim proširenjima EU mogućnosti da manjina država članica blokira usvajanje određene mere su sve veće.

S tim u vezi, bliže saradnja, kao institucionalizovani oblik koncepta diferenciranosti, predstavlja jedan od načina da se spreči blokada u radu Saveta i unapredi saradnja između zainteresovanih država članica u određenim oblastima. Zahvaljujući mehanizmu bliže saradnje, određena mera može da bude usvojena iako se tome protive pojedine države. Budući da saradnja ostaje otvorena za sve države članice, one zemlje koje se inicijalno nisu uključile mogu joj pristupiti naknadno.

### Racionalizacija upotrebe *ad hoc* režima fleksibilnosti u okviru EU

U okviru pravnog poretku EU u toku protekle dve decenije naglo se povećao broj tzv. *ad hoc* režima fleksibilnosti. S obzirom na kompleksnost ovih oblika fleksibilnosti, njihovo postojanje dodatno usložjava funkcionisanje ionako komplikovanog sistema EU. Pored toga, upravljanje ovim različitim oblicima fleksibilnosti iziskuje velika finansijska sredstva.<sup>21</sup> Stoga je potrebno da se iznade formula za racionalizaciju upotrebe *ad hoc* režima fleksibilnosti. To se naravno ne odnosi na ukidanje različitih oblika fleksibilnosti, već se pod racionalizacijom podrazumeva samo podvođenje ovih različitih oblika pod isti institucionalni kišobran. Naime, imajući na umu veličinu i heterogenost EU, neophodno je da se uvaže i institucionalizuju različitosti između država članica, a upravo ovi *ad hoc* režimi fleksibilnosti pružaju Uniji dozu mekoće, koja joj je kao specifičnom obliku povezivanja zemalja neophodna za dalji razvoj.<sup>22</sup>

U tom kontekstu, mehanizam bliže saradnje predstavlja pravni okvir kojim se mogu obuhvatiti i sistematizovati različiti oblici fleksibilnosti. Dakle, ideja je da u perspektivi Jelena Ćeranić, *Oblici povezivanja država članica u Evropskoj uniji*, Službeni glasnik, Beograd, 2011, str. 217–222.

Ibidem, str. 219.

Eric Philippart, *Un nouveau mécanisme de coopération renforcée pour l'Union européenne élargie*, o. c., pp. 3–8.

oni budu zasnovani na istim principima, drugim rečima, da budu uspostavljeni u skladu sa odredbama o bližoj saradnji predviđenim Ugovorima. Na ovaj način rešila bi se dva problema sa kojima se sada Unija suočava. S jedne strane, upravljanje mnogobrojnim oblicima fleksibilnosti bilo bi pojednostavljeni, a s druge strane, bili bi smanjeni ionako previsoki troškovi EU. Dakle, institucionalizacija diferenciranosti u vidu odredbi o bližoj saradnji omogućava i racionalizaciju upotrebe *ad hoc* režima fleksibilnosti u okviru Unije.

#### Umanjenje učestalosti revizija Osnivačkih ugovora

U poslednjih 30 godina postojanja EU, Osnivački ugovori pretrpeli su nekoliko velikih revizija, kao i brojne revizije manjeg obima. Pod tzv. velikim revizijama podrazumevaju se izmene i dopune Osnivačkih ugovora Jedinstvenim evropskim aktom, Ugovorima iz Maastrichta, Amsterdama, Nice i Lisabona. Kada je reč o revizijama manjeg obima, one se odnose na izmene i dopune Osnivačkih ugovora kao posledica proširenja EU (svaki put kada Uniji pristupi neka nova država članica).

Što se tiče revizija većeg obima, njima uglavnom prethodi dugotrajan proces priprema, nakon čega sledi, takođe duga, a ponekad i veoma problematična, faza ratifikacije izmena i dopuna Ugovora. Stoga učestale revizije Osnivačkih ugovora nisu ni najmanje poželjne.

Različiti režimi derogacija (odstupanja) uspostavljeni u korist pojedinih država članica EU institucionalizuju se, takođe, revizijama Ugovora. Upravo zahvaljujući ovim derogacijama u korist pojedinih zemalja omogućeno je unapređenje postojećih i razvoj novih politika u okviru Unije. Inače, klauzule o derogacijama (*opt-out* i *opt-in*) nikada se ne nalaze u tekstu Ugovora, već se nalaze u protokolima koji su priključeni Ugovorima. Ovim protokolima se definisu ciljevi, mere, institucionalni okvir režima derogacija. Svako priključenje ovih protokola Ugovorima predstavlja reviziju Osnivačkih ugovora (tzv. reviziju manjeg obima). U tom smislu uspostavljanje različitih režima derogacija doprinosi učestalosti revizija Osnivačkih ugovora.<sup>23</sup>

Institucionalizacija koncepta diferenciranosti u vidu odredbi o bližoj saradnji omogućava da se u okviru redovnog funkcionisanja Unije uspostavljaju različiti oblici fleksibilnosti u korist pojedinih država članica EU. Budući da specifičan status pojedinih država članica počiva na odredbama Osnivačkih ugovora, nije potrebna njihova revizija.

#### Odvraćanje država članica od pokretanja saradnje van okvira Osnivačkih ugovora

Tokom osamdesetih i devedesetih godina prošlog veka pojavili su se oblici povezivanja država članica izvan institucionalnog okvira EU. Reč je o različitim vidovima saradnje, uspostavljenim nezavisno od Ugovora, ali u oblastima koje su u nadležnosti EU.

<sup>23</sup> Jelena Čeranić, „Oblici povezivanja država članica u Evropskoj uniji“, o. c., str. 220.

Iako su pojedini oblici povezivanja, započeti izvan institucionalnog okvira EU, uključeni u Ugovore (npr. tekovine Šengena, veliki deo tekovina Zapadnoevropske unije u oblasti odbrane itd.), i dalje postoje različiti vidovi saradnje između država članica uspostavljeni nezavisno od Osnivačkih ugovora i izvan pravnog okvira EU.

O povezivanju država članica izvan institucionalnog okvira EU mišljenja su podeđena. Jedan deo doktrine smatra da ovi oblici saradnje, uspostavljeni van institucionalnog okvira Unije, nanose štetu EU.<sup>24</sup> Oni nisu u interesu ni Unije kao celine, ni onih država članica koje ne učestvuju u saradnji. S jedne strane, budući da se ovi oblici saradnje odvijaju van institucionalnog okvira Unije, države koje u saradnji ne učestvuju potpuno su odsečene u smislu da nemaju mogućnost uvida u donošenje odluka. S druge strane, države učesnice saradnje raspolažu veoma širokim diskrecionim i ekskluzivnim ovlašćenjima kada je reč o proširenju saradnje i prijemu novih država članica. Istočе se da uspostavljanjem ovakve saradnje dolazi do slabljenja koherentnosti i povećanja fragmentacije unutar EU.

Međutim, drugi deo doktrine smatra da su upravo ovi oblici saradnje veoma korisni i predstavljaju model za dalji napredak EU.<sup>25</sup> Budući da je saglasnost unutar Unije veoma teško postići (naročito u onim oblastima u kojima se zahteva jednoglasnost), pojedine države se odlučuju da otpočnu saradnju van okvira Unije. Ove zemlje između sebe zaključuju međunarodne ugovore. Vremenom, kada se saradnja pokaže kao uspešna, u saradnju se postepeno uključuju ostale države članice Unije, da bi naponsetku saradnja bila integrisana u Osnivačke ugovore. Reč je o dobro poznatom scenariju koji je u više navrata primenjivan u EU (Šengenska saradnja, Ugovor iz Pruma itd.).

Ostavljajući po strani ovu doktrinarnu podeljenost, činjenica je da je jedan od ciljeva bliže saradnje odvraćanje država članica od uspostavljanja saradnje van okvira Ugovora u onim oblastima koje su u nadležnosti EU. Stoga se postavlja pitanje na koji način bi trebalo motivisati države članice da se povezuju i uspostavljaju saradnju koristeći instrumente predviđene Osnivačkim ugovorima? Kao najjednostavniji odgovor nameće se taj da bi trebalo dodatno pojednostaviti postojeće odredbe o bližoj saradnji u skladu sa ublažavanjem uslova za pokretanje njihovog mehanizma. Samo na taj način države članice se mogu odvratiti od otpočinjanja novih inicijativa van okvira Ugovora. Osim toga, pojednostavljenjem uslova za pokretanje bliže saradnje države članice biće stimulisane da pokrenu postupak uključenje postojećih oblika fleksibilnosti (uspostavljenih van okvira Ugovora) u pravni poretku EU.

Iako su Ugovorom iz Lisabona uslovi za otpočinjanje bliže saradnje ublaženi, čini se da to nije dovoljno, jer se najnoviji Ugovor o stabilnosti, koordinaciji i upravljanju nalazi izvan pravnog poretku EU i predstavlja klasičan međunarodni sporazum.

<sup>24</sup>

<sup>25</sup> Eric Philippart, *Un nouveau mécanisme de coopération renforcée pour l'Union européenne élargie*, o. c., pp. 3–8.

Franklin Dehoussse, „Le traité d'Amsterdam: reflet de la nouvelle Europe“, *Cahiers de Droit Européen*, No. 3–4/1997, pp. 267–269.

## Ugovor o stabilnosti, координацији и управљању

Kриза кроз коју prolazi ekonomska i monetarna unija (EMU) predstavlja jedan od највећих проблема са којим se EU suočila tokom više од 50 година постојања. Prvi znaci krize, која se manifestuje као dužnička kriza većeg броја земаља, појавили су се већ sredином 2008. године, да би се kasnije kriza proširila na целу Uniju.

Tako se EU наšla на raskršću, тачније пред њом су две могућности. S jedne стране, да у slučaju неуспеха у решавању кризе кrene путем постепене dezintegracije i s druge стране, da pokuša da pribegne efikasnijem mehanizmu za borbu protiv nagomilanih privrednih problema i obnovi stremljenja ka dubljoj integraciji. Lideri evrozone, izloženi pritiscima из целог света, определили су се за други put покушавајући да iznađu što adekvatnije rešenje за prevazilaženje krize.

Ugovor o stabilnosti, координацији и управљању zaključen je u martu 2012. године, i to između dvadeset pet država članica EU. Ovaj ugovor, iako se oslanja на rad institucija EU, потписан је nezavisno od Osnivačkih ugovora i nalazi se izvan pravnog oblik diferencirane integracije. Inače, zanimljivo је да је ugovorom predviđeno да i ovih dvadeset pet država potpisnica može između себе даље produbljivati integraciju korišćenjem mehanizma bliže saradnje.

### Ugovor o stabilnosti, координацији и управљању као пример diferencirane integracije

Od почетка pregovora bilo je neslaganja међу državama članicama u vezi sa planom za suzbijanje krize i spasavanje zajedničke valute. Decembra 2011. dve највеће ekonomije EU, Francuska i Nemačka, успеле су да postignu dogovor o osnovним elementima novog koncepta upravljanja zonom evra kako bi se suzbila dužnička kriza. Ostali lideri evrozone saglasili су се са obavezujućim pooštovanjem budžetske discipline.

Tako je na samitu u martу 2012. godine dvadeset pet država članica usvojilo Ugovor o stabilnosti, координацији и управљању у EMU, dok су две države članice, Уједињено Краљевство и Република Чешка, као што је и било најављивано, odbile da potpišу ugovor, s tim što је ова друга ostavila mogućnost да га потпиše kasnije.

Ugovor o stabilnosti, координацији и управљању predstavlja poseban ugovor, sklopljen između određenog броја država članica EU. Činjenica да се ovaj нови ugovor nalazi izvan ugovorne arhitekture EU otvara niz ozbiljnih правних i praktičnih пitanja kao што су правна природа ovog ugovora, stupanje на snagu ugovora, itd.

Celokupna naučna i stručna javnost saglasna је да Ugovor o stabilnosti, координацији и управљању predstavlja međunarodni ugovor zaključen između određenog броја država članica EU. Međutim, ovaj ugovor nije само međunarodni ugovor, već ugovor posebne prirode. Naime, ugovor осим елемената međunarodног права, sadrži i елементе komunitarnог права, као што је odredba да ће бити тумачен у складу са правом EU.

Budući da je ugovor potpisalo dvadeset pet država članica EU, jasno је да је reč о jednom obliku diferencirane integracije. Kako danas tehnika diferencirane integracije

često представља put за izbegavanje drugih, komplikovанијих начина за постизање одређених циљева, поставља се пitanje да ли су у овом конкретном случају države članice morale да pribegnu međunarodnom ugovoru ili су постојале и neke druge opcije?

Najpre je bilo zamišljeno da odredbe o budžetskoj disciplini буду предмет измена i dopuna Osnivačkih ugovora. Nemačka i Francuska су se posebno zalagale да се нови propisi unesu u Osnivačke ugovore EU како би се тржишта уверила да ће све države članice моći да отплачују своје dugове и да се слична kриза neće ponoviti. Naravno, за измене i dopune Osnivačkih ugovora потребна је saglasnost svih država članica EU. Međutim, Уједињено Краљевство се nije složilo са предложеним мерама i zatražilo je da mu се garantuje заштита интереса, тачније да се londonski Siti (finansijsko središte) izuzme, ако буде потребно, од надзора finansijskog sektora koji bi се спроводio na nivou EU. U suprotnom, Уједињено Краљевство је најавило veto na измене i dopune Osnivačkih ugovora. Inače, из историје evropskih integracija poznato је да Уједињено Краљевство не приhvata rado odluke које доводе до produbljivanja integracija, u smislu prenošenja novih ovlašćenja на Uniju. Budući da су države evrozone odbile да изађу u susret zahtevima Уједињеног Краљевства, да би izbegle britanski veto, one су биле принудене да крену неким другим путем.<sup>26</sup>

Jedan od tih drugih puteva mogao је бити i pokretanje mehanizma bliže saradnje, predviđenog Osnivačkim ugovorima. Međutim, отпочинjanje ovog mehanizma подразумева испуњење velikog broja како formalnopravnih, tako i materijalnopravnih uslova. S obzirom na brojnost i složenost uslova, поступак, od momenta pokretanja do uspostavljanja bliže saradnje, траје veoma dugo.

Stoga су zainteresоване države članice krenule trećim путем, tj. pribegле су sasvim drugačijoj tehnici за увођење budžetske discipline, а то је склapanje posebnog ugovora, nezavisno od Osnivačkih ugovora EU. Osim što је brža i jednostavnija, ова tehnika склapanja posebnih ugovora више puta је коришћена kroz историју evropskih integracija (npr. Sporazum u области социјалне политики, Šengenski sporazum itd.). Interesantno је да се države članice EU, kada god се нађу u krizi i ne znaju шта да rade, враћају на ono што добро znaju, а то је склapanje tradicionalnih međunarodnih sporazuma.<sup>27</sup>

### Bliže saradnja na основу Ugovora o stabilnosti, координацији и управљању

Iako se dvadeset pet država članica EU определило да svoje ciljeve uobičai i реализује склapanjem međunarodног ugovora, a ne pokretanjem mehanizma bliže saradnje, Ugovorom o stabilnosti, координацији и управљању predviđena је mogućnost korišćenja bliže saradnje u sprovođenju predviđenih mera u стварима које су bitne за dobro funkcionisanje evrozone.<sup>28</sup>

<sup>26</sup> The Euro Area Crisis, House of Lords, European Union Committee, 25<sup>th</sup> Report of the Session 2010–2012. Dostupno na: [www.publications.parliament.uk/pa/ld201012/ldselect/ldeucom/260/260.pdf](http://www.publications.parliament.uk/pa/ld201012/ldselect/ldeucom/260/260.pdf) (pristupljeno 29. avgusta 2012), pp. 25–28.

<sup>27</sup> Marise Cremona, „Another Legal Monster“, EUI Working Papers, Dostupno na: [papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=2068674](http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2068674) (pristupljeno 26. avgusta 2012), pp. 9–10.

<sup>28</sup> Član 10. Ugovora o stabilizaciji, координацији и управљању u EMU.

Prilikom razmatranja opravdanosti unošenja odredbi o bližoj saradnji u Ugovor o stabilnosti, koordinaciji i upravljanju, trebalo bi imati na umu nekoliko elemenata. Najpre, postoji mogućnost neučestvovanja u ovom ugovoru (što su iskoristile Ujedinjeno Kraljevstvo i Republika Češka); zatim pravi se razlika između ugovornih obaveza država članica i nečlanica evrozone, i napisetku, nije potrebno da sve potpisnice ratificuju ugovor kako bi on stupio na snagu. Iz toga proizlazi da će samo određeni broj država članica u potpunosti primenjivati ugovor (najmanje njih dvanaest). A pored svega toga, uvođenjem mehanizma bliže saradnje omogućeno je da i najmanje devet od dvanaest mogućih država ulazi u dublji i zahtevniji oblik finansijske discipline. Ova odredba ugovora, tj. mogućnost uspostavljanja bliže saradnje između devet država potpisnika, otvara najmanje dva pitanja. S jedne strane, da li ovako koncipiran ugovor uopšte može doprineti prevazilaženju postojeće ekonomске krize? A s druge starne, koliko može biti krugova država koje se nalaze u različitom položaju i imaju različita prava i obaveze u okviru neke politike?

Inače, mehanizam bliže saradnje kao institucionalizovani oblik koncepta diferenciranosti, ima dva različita obrazloženja koja su ponekad u suprotnosti jedno sa drugim. Prvo je da se bliža saradnja posmatra kao avangardni instrument, u smislu da učesnici koji idu napred produbljuju integraciju u očekivanju da će se i ostale zemlje pridružiti kasnije. Drugo je da se bliža saradnja posmatra kao način za deblokadu, tj. prevazilazjenje protivljenja pojedinih država prilikom donošenja odluka, tako što će te države izostati iz saradnje.<sup>29</sup> Zanimljivo je da Ugovor o stabilnosti, koordinaciji i upravljanju sadrži karakteristike oba aspekta bliže saradnje. S jedne strane, ugovorom je predviđena mogućnost da države potpisnice ugovora između sebe otpočinju bližu saradnju, što znači da će nastaviti sa diferenciranošću u okviru Ugovora EU. Države potpisnice Ugovora o stabilnosti, koordinaciji i upravljanju moći će da koriste pomenuti mehanizam u oblastima koje su od ključne važnosti za nesmetano funkcionisanje evrozone.<sup>30</sup> Precizirano je da se to mora raditi bez podrivanja unutrašnjeg tržišta. S druge strane, ugovor je predviđen da je cilj ovog ugovora da postane deo pravnog poretka EU, tj. da se u roku od pet godina od njegovog stupanja na snagu odredbe ovog ugovora unesu u Ugovore EU.<sup>31</sup> Dakle, ugovor sam za sebe predstavlja prelazni period integracije.

### Zaključna razmatranja

Nesporno je da Unija prolazi kroz jednu od najvećih kriza od kada je osnovana i da se nalazi na prekretnici. S tim u vezi, postoje različiti scenariji o budućnosti evropskog integracionog procesa, među kojima su i oni koji predviđaju raspad EU. Uprkos tome što je teško predvideti kako će se razvijati evropski integracioni proces u narednim godinama, čini se da u ovom trenutku, imajući na umu heterogenost EU, diferencirana integracija predstavlja formulu za prevazilaženje krize i nastavak napretka EU.

29 M. Cremona, „Another Legal Monster”, o. c., pp. 9–10.

30 Član 10. Ugovora o stabilizaciji, koordinaciji i upravljanju u EMU.

31 Član 16. Ugovora o stabilizaciji, koordinaciji i upravljanju u EMU.

Prvobitna zamisao bila je da diferenciranost ne bude krajnje, vec samo privremeno rešenje. Iстично je da upravo fleksibilnost treba posmatrati kao faktor koji omogućava da se jedinstvo na neki način očuva. Iako su koncept fleksibilnosti i koncept jedinstva, a priori, suprotni, primena prvog u praksi ne znači nužno da će drugi nestati. Međutim, vremenom je izbledelo poimanje diferencirane integracije kao jedne etape, sredstva na putu ka, uslovno rečeno, jedinstvenoj EU. Danas, imajući na umu sve probleme sa kojima se EU suočava, čini se da će mehanizam bliže saradnje, iako inicijalno nije imao za cilj diferenciranost, imati taj efekat, u smislu da će diferenciranost biti trajnog karaktera.

### Abstract

The paper deals with enhanced cooperation as a possible way to overcome the crises and a solid base for the further development of the European Union. The enhanced cooperation mechanism may be characterized as an institutionalized form of the differentiated integration. After introductory notes with regard to development of differentiated integration and reasons for its implementation within the EU legal system, the first part of the article is dedicated to evolution of enhanced cooperation, from the Amsterdam Treaty to the Lisbon Treaty. The goals of enhanced cooperation are discussed in the second part of the article. In the third part, the author analyses the Treaty on Stability, Coordination and Governance in the Economic and Monetary Union, as an example of differentiated integration. The special attention is paid to the possibility of active use of enhanced cooperation on matters that are essential for the proper functioning of euro area.

### Literatura

- Bribosia Hervé, „Les coopérations renforcées et nouvelles formes de flexibilité en matière de défense dans la Constitution européenne”, *Revue du Droit de l’Union européenne*, No. 4/2004, pp. 647–708.
- Chirac Jacques, „Pour une Constitution européenne”, *Le Monde*, 27 Jun 2000, p. 3.
- Cremona Marise, „Another Legal Monster”, *EUI Working Papers*, dostupno na: [papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=2068674](http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2068674) (pristupljeno 26. avgusta 2012).
- Ceranović Jelena, Oblici povezivanja država članica u Evropskoj uniji, Službeni glasnik, Beograd, 2011.
- Ceranović Jelena, „Permanentna strukturisana saradnja u okviru politike bezbednosti i zajedničke odbrane Evropske unije”, *Evropsko zakonodavstvo*, br. 35–36, str. 184–191.
- Ceranović Jelena, „Mehanizam bliže saradnje – od Ugovora iz Amsterdama do Ugovora iz Lisabona”, *Pravni život*, vol. 4, br. 12, str. 501–511.
- Deshoussie Franklin, „Le traité d’Amsterdam: reflet de la nouvelle Europe”, *Cahiers de Droit Européen*, No. 3–4/1997, pp. 265–273.

- Fischer Joschka, „De la Confédération à la Fédération, Reflexions sur la finalité de l'intégration européenne”, *Agence Europe*, No 7716/ 2000.
- Labayale Henri, „Amsterdam ou l'Europe des coopérations renforcées”, *Europe*, No 1/1998, pp. 4–7.
- Philippart Eric, *Un nouveau mécanisme de coopération renforcée pour l'Union européenne élargie*, Notre-europe, Paris, dostupno na: [www.notre-europe.eu/uploads/tx\\_publication/Etud22-fr.pdf](http://www.notre-europe.eu/uploads/tx_publication/Etud22-fr.pdf) (pristupljeno 5. septembra 2012).
- Racine Bruno et al., *Perspectives de la coopération renforcée dans l'Union européenne*, La documentation Française, Paris, 2004.
- The Euro Area Crisis*, House of Lords, European Union Committee, 25<sup>th</sup> Report of the Session 2010–2012, dostupno na: [www.publications.parliament.uk/pa/ld201012/ldselect/ldeurop/260/260.pdf](http://www.publications.parliament.uk/pa/ld201012/ldselect/ldeurop/260/260.pdf) (pristupljeno 29. avgusta 2012).