

*Радован Д. Вукадиновић*

*Правни факултет, Универзитет у Крагујевцу*

## **ОЈАЧАНА САРАДЊА: ПУТ КА ИНТЕГРАЦИЈИ ИЛИ ДЕЗИНТЕГРАЦИЈИ ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ**

### **Сажетак**

Под ојачаном сарадњом се подразумева сарадња коју остварује одређени број држава чланица у складу са правом Европске уније (ЕУ) у којој те државе преузимају већа права и обавезе ради остваривања циљева који нису могли бити остварени на други начин и у разумном року у Унији, у складу са општим циљевима Уније. Таква сарадња доводи до различитих економских, политичких и правних последица, али је предмет рада ограничен само на правну природу и анализу услова и начина спровођења ојачане сарадње.

Аутор полази од тезе да разлике које постоје између држава чланица, намећу потребу примене различитих метода диференциране интеграције и да ће њихово све чешће коришћење у значајној мери ЕУ трансформисати у Унију са више брзина или са више концентричних кругова и довести до ерозије јединственог правног поретка ЕУ, што ће и саму ЕУ трансформисати у све лабавији конфедерални савез држава чланица. С обзиром да је Влада Републике Србије као један од политичких приоритета поставила што брже чланство Србије у Европској унији, ово питање осим теоријског има и практични значај.

Кључне речи: ојачана сарадња, диференцирана интеграција, Европска унија, криза, државе чланице ЕУ

## 1. НАСТАНАК ДИФЕРЕНЦИРАНЕ ИНТЕГРАЦИЈЕ КАО ПОЛИТИЧКЕ ИДЕЈЕ И НОРМАТИВНОГ ОКВИРА ЗА ОЈАЧАНУ САРАДЊУ

### 1.1. Корени ојачане сарадње

Дуготрајна и свеобухватна криза у којој се ЕУ налази већ од 2008. године, је покренула низ питања, за које су једни мислили да су решена, а други да су привременог и пролазног карактера.<sup>1)</sup> Стварност је, међутим, демантовала и једне и друге. Насупрот почетном веровању да је у питању криза привременог и секторског карактера, време је показало да се почетна финансијска криза проширила и на остале области привређивања у готово свим државама и да је добила размере светске економске (опште) кризе, која је еуфемистички названа СЕКА. Осим што је у државама чланицама ЕУ изазвала низ недоумица у погледу начина решавања, криза је покренула и питање међусобног политичког поверења држава чланица, као и праваца даљег развоја Уније. У склопу тих расправа је оживела и дискусија о месту и улози разних метода диференциране интеграције, а посебно метода ојачане сарадње. Једни су у ојачаној сарадњи видели „Коперниканску револуцију“<sup>(2)</sup> и спасоносни рецепт који ће не само сачувати, него и ојачати ЕУ методом „изнутра“.<sup>3)</sup> Други су, пак, сматрали да ће ојачана сарадња довести до „уставног хаоса“<sup>(4)</sup>, „неконтролисаног напада“<sup>(5)</sup> и „природне

1) У домаћој литератури вид. прилоге штампане у Зборнику радова „Криза Европске уније, шта доноси Уговор о стабилности, координацији и управљању економском и монетарном унијом“, Београд, 2013, уред. Слободан Самарџић и Ивана Радић Милосављевић. У литератури на страним језицима, између осталих: Jean-Claude Piris, *The Future of Europe: Towards a Two-Speed EU?* Cambridge University Press, 2011; José María Beneyto, Julia Baquero, Belén Beceril, Michael Bolle, Marise Cremona, Sönke Ehret, Vicente López-Ibor, Jerónimo Maillo (Едс.), *Unity and Flexibility in the Future of the European Union: the Challenge of Enhanced Cooperation*, Fundación Univ. San Pablo, 2009, као и инересанту студију Joan DeBardeleben, Crina Viju, *Economic Crisis in Europe: What it Means for the EU and Russia*, Palgrave Macmillan, 2013, посебно „Introduction“ Joan DeBardeleben, Crina Viju; J. McCormick, *Crisis and the Future of Europe*, *Cicero Foundation Great Debate Paper* No. 12/06, стр. 4.

2) Vlad Constantinesco, Les clauses de coopération renforcée, 33(1997) *Revue Trimestrielle de Droit Europeen* 751, стр. 752.

3) Guy Verhofstadt, Govor održan u European Policy Centre: A Vision for Europe (Sep. 21, 2000). на <http://www.europa.eu.int/futurum>.

4) Deidre Curtin, The Constitutional Structure of the Union: A Europe of Bits and Pieces, 30(1993) *Common Market Law Review* 17.

5) Stephen Weatherill, If I'd Wanted You to understand I Would Have Explained It Better', u: *Legal Issues of the Amsterdam Treaty*, 21, стр. 22 (David O'Keefe & Patrick Twomey eds.,

контрадикције у примени и очувању јединства права ЕУ<sup>6)</sup> која ће ослабити кохезију држава чланица ЕУ, а саму Унију дезинтегрисати у више целина.

Разлоге коришћења различитих метода диференциране интеграције па и метода ојачане сарадње би, осим у економским разликама, требало тражити у „евросклерози“ која је 1970 тих година прошлог века захватила ЕЕЗ. Евросклероза се манифестовала као непостојање идеје „шта даље“<sup>7)</sup> у ком правцу треба да се развија ЕЕЗ након што је средином 1968. године свечано прокламовано да је и пре предвиђеног рока успостављено заједничко европско тржиште.<sup>8)</sup> Након извесних колебања и разматрања различитих идеја, решење кризе је виђено у спровођењу две политике: политике ширења чланства и политике продубљавања интеграционих односа унутар Заједнице.<sup>9)</sup> Спровођење политике сталног продубљавања интеграционих процеса је подразумевало постављање и остваривање увек нових циљева прихватљивих и остваривих од стране свих држава чланица. Међутим, већ је 70. тих година прошлог века тадашњи немачки савезни канцелар Вили Брант (*Willy Brandt*) наговестио да се мора уважити чињеница да у оквиру јединствене Европске економске заједнице (у даљем тексту ЕЕЗ) постоје државе чланице које су економски способне и политички вољне да између себе развију већи степен сарадње од оног који је дефинисан у Оснивачким уговорима и тиме наговестио коришћење разних метода диференциране интеграције и ојачане сарадње.<sup>10)</sup> Овакву политичку идеју су касније у истом или сличном облику прихватили и неки други политичари.<sup>11)</sup> Тако предложена диференцирана интеграција се темељила на уверењу да су све државе чла-

Oxford, Hart Publishing, 1999).

- 6) Daniel Thym: "United in Diversity" - The Integration of Enhanced Cooperation into the European Constitutional Order, *German Law Journal*, Special Issue - Unity of the European Constitution, Vol. 06, No 11, 2005, стр. 1734.
- 7) Vid. Anil Awesti, The Myth of Eurosclerosis: European Integration in the 1970s, *L'Europe en formation* No 353-354, automne-hiver 2009, стр. 39-53.
- 8) Вид. Радован Д. Вукадиновић, *Увод у институције и право Европске уније*, Крагујевац, 2014, стр. 179.
- 9) Вид. Steven Blockmans and Sacha Prechal, The European Integration Process: A Continuum of 'Deepening' and 'Widening', у: S. Blockmans and S. Prechal (eds), *Reconciling the Deepening and Widening of the European Union*, T.M.C. Asser Press, 2007, стр. 2.
- 10) Willy Brandt, "Rede vor der Organisation Française du Mouvement Européen", *Europa-Archiv* 1975, стр. 33-38, на стр. 36.
- 11) Француски премијер Едуар Баладур (Edouard Balladur), *Le Monde*, 30.11.1994, No. 15503, стр. 9. се залагао за федерални метод са више брзина, као Европу променљиве геометрије.

нице ЕЕЗ економски способне, али да нису политички спремне да у истом моменту преузму већи степен интеграције.<sup>12)</sup> С обзиром да је диференцирана сарадња сматрана прихватљивом за све државе чланице, називана је и „диференцијацијом у служби убрзане интеграције“.<sup>13)</sup>

Наведене политичке идеје су делимично правно уобличене у Јединственом европском акту (*Single European Act*, у даљем тексту ЈЕА), од 1986. године, у члановима 8Ц, 130А и 130Т. Одредбама члана 8Ц ЈЕА Комисија је била овлашћена да приликом формулисања својих предлога ради остваривања унутрашњег тржишта, „узме у обзир напоре које су неке привреде, које показују разлике у степену своје развијености, поднеле у периоду успостављања унутрашњег тржишта“ и да у складу са тим предложи одговарајуће прописе. Одредбама члана 100А било је предвиђено право државе чланице да уместо мера хармонизације „због важних потреба или потребе заштите животне средине...“ примени своје националне прописе. Овакво одступање је названо *opt-out* клаузулом, тј. као овлашћење државе чланице да одступи од неке обавезе или да не учествује у остваривању одређених циљева који обавезују остале државе чланице.<sup>14)</sup> Одредбама члана 130Т, било је дато право појединим државама чланицама да примењују и уводе строже заштитне мере у вези заштите околине, ако су у складу са Уговором о оснивању. Међутим, независно од облика сарадње који су били институционализовани у ЈЕА, у пракси је спровођена и тзв. вануговорна диференцирана интеграција, мимо правила комунитарног права, углавном у складу са правилима међународног права, као што је Шенгенски споразум.

## 1.2. Кратак историјски преглед

Након што је у ЈЕА ближа сарадња била предвиђена као могућност и као облик диференциране интеграције, Споразумом из Мастрихта, од 1992. године, су одређени правни оквири сарадње и области у којима се могла успостављати, као што су монетарна

12) Вид. Dominik Hanf, Flexibility Clauses in the Founding Treaties, from Rome to Nice, u: The Many Faces of Differentiation in EU Law (Eds. B. de Witte, D. Hanf and E. Vos), Intersentia, 2001. стр. 4.

13) Hermann-Josef Blanke and Stelio Mangiameli, *The Treaty on European Union (TEU): A Commentary*, Springer, 2013. стр. 790.

14) Вид. Claus Dietrich Ehlermann, “Engere Zusammenarbeit nach dem Amsterdamer Vertrag: Ein neues Vertragsprinzip”, *Europarecht* (1997) стр. 362-397, на стр. 366-367; Daniel Thym, “United in Diversity” - The Integration of Enhanced Cooperation into the European Constitutional Order, *German Law Journal*, Special Issue - Unity of the European Constitution, Vol. 06, No 11, 2005, стр. 1732.

унија, социјална заштита и заједничка спољна и безбедносна политика.<sup>15)</sup> Касније су, Уговором из Амстердама, одредбе о „ближој сарадњи“ преименоване у наслов о „ојачаној или проширеној сарадњи“ (*enhanced cooperation*),<sup>16)</sup> а нека од достигнућа ванинституционалне сарадње су комунитаризована уношењем у тадашњи други и трећи стуб Уговора о Европској унији.

Остављајући по страни термилошке и појмовне дилеме,<sup>17)</sup> ојачана сарадња се може у општем смислу одредити као облик диференциране интеграције у којој један број држава чланица Уније преузима већа права и обавезе ради остваривања циљева који нису могли бити остварени на други начин и у разумном року у Унији, али су у складу са општим циљевима Уније.

Данас је ојачана сарадња регулисана у Споразумом из Лисабона, од 2007. године, који је ступио на снагу 2009. године. Опште одредбе и услови за ојачану сарадњу се налазе у Уговору о ЕУ (члан 20 УЕУ), док се посебне одредбе налазе у члановима 326-334. Уговора о функционисању ЕУ (УФЕУ). Наведеним одредбама регулисани су циљеви сарадње, предмет сарадње, минимални број држава које морају у томе учествовати, однос према државама чланицама које у томе не учествују, поступак, опозив и престанак сарадње.

У поређењу са решењима која су му претходила, Лисабонским уговором су уведени и нови облици сарадње, тзв. „*inbuilt closer cooperation*“, стална структурна сарадња (*Permanent Structural Cooperation*) у области безбедносне и одбрамбене политике.<sup>18)</sup> У теорији не постоји јединствени став око домашаја ове сарадње. Једни у њој виде могућност стварања чвршће одбрамбене заједнице између одређеног броја држава чланица ЕУ. Други у томе виде могућност да одређени број држава чланица „преузму већу одговорност у међународној заједници.“<sup>19)</sup>

---

15) Вид чл. J4.5. Уговора о ЕУ.

16) У раду је *enhanced cooperation* преведена као ојачана а не као проширена сарадња, јер је реч о јачој или интензивној сарадњи између појединих држава чланица, а не о њеном „ширењу“ на друге државе чланице.

17) У раду се ојачана сарадња третира као један од облика диференциране интеграције, мада у теорији нема јасног термилошког и појмовног разграничења. Вид. Dominik Hanf, *н. дело*, стр. 4. који изједначава појмове диференцијација и ојачана сарадња.

18) Вид. чл. 42(6), 43(1), 46. УФЕУ, као и Протокол бр. 10. уз Уговор о Европској унији.

19) Вид. 7. став Протокола о сталној сарадњи успостављеној чланом 42. Уговора о Европској унији.

### 1.3. Облици ојачане сарадње

Државе чланице могу да успоставе сарадњу између себе, унутар Заједнице/Уније, и са трећим државама нечланицама, ван Уније. У том смислу се може разликовати унутрашња (*intrastate*) и спољна (*interstate*) ојачана сарадња. Спољна сарадња се успоставља у складу са правилима међународног права,<sup>20)</sup> обично закључивањем мултилатералног међународног уговора/споразума, с тим што основ за такву сарадњу мора постојати у Уговорима о оснивању. У УФЕУ овај облик сарадње је предвиђен за регионалне савезе, као што су између Белгије и Луксембурга, као и између Белгије, Луксембурга и Холандије, „у мери у којој се циљеви тих регионалних савеза не постижу применом Уговора“.<sup>21)</sup>

Сарадња може бити предвиђена и декларацијама уз Уговоре о оснивању или уз уговоре о пријему. У овом смислу је Декларацијом број 28. уз финални акт о пријему Аустрије, Финске и Шведске у ЕУ предвиђена као могућност ојачана нордијска сарадња између Финске, Шведске и Норвешке.

Посебан облик диференциране интеграције и ојачане сарадње је успостављен Уговором о стабилности, координацији и управљању у економској и монетарној унији (*Fiscal Compact*).<sup>22)</sup> Особеност овог Уговора је у начину настанка, правној природи и односу према праву ЕУ.<sup>23)</sup>

### 1.4. Правна природа правила о ојачаној сарадњи

Код ојачане сарадње би требало разликовати три фазе: фазу преговора, фазу реализације и престанак или окончање ојачане сарадње.<sup>24)</sup> Све три фазе су регулисане одговарајућим правилима која су садржана у примарним и секундарним изворима права ЕУ, а само поједина питања су регулисана и правилима међународног права. С обзиром на предмет и питања која регулишу, правила се могу поделити у материјално правна и процесно правне природе.

20) Andrea Ott, A Flexible Future for the European Union: The Way Forward or a Way Out?, u: S. Blockmans and S. Prechal (eds), *Reconciling the Deepening and Widening of the European Union*, TMC Asser Press, 2007, str. 136.

21) Вид. члан 350. УФЕУ.

22) Hermann-Josef Blanke and Stelio Mangiameli, *н. дело*, стр. 800. марг. бр. 22.

23) Вид. Радован Вукадиновић, Неке карактеристике Уговора о стабилности, координацији и управљању у економској и монетарној унији, у зборнику радова: *Криза Европске уније* (ур. С. Самарцић и И. Радић Милосављевић, Београд, 2013, стр.78-88.

24) Вид. Funda Tekin and Wolfgang Wessels, Flexibility within the Lisbon Treaty: Trademark or Empty Promise?, *EIPASCOPE* 2008/1, str.

Првима се регулишу материјални услови или захтеви које мора да буду испуњени да би ојачана сарадња била одобрена. Другим правилима је прописан поступак или процедура која мора бити поштована. У погледу правне природе самих правила, у правној теорији не постоји јединствени став да ли су питању правила уставног карактера која имају значај начела или принципа<sup>25)</sup> или је реч о уобичајеним правилима којима се регулише конкретне правне ситуације. Једна група аутора сматра да је реч о посебним правилима уставне природе или уставног карактера, док други сматрају да су у питању обична правна правила.<sup>26)</sup>

Суд правде ЕУ се о томе није изјашњавао. Сматрамо да је реч о апстрактним правним правилима која имају начелни карактер којима треба дати значај принципа (или начела) која чине уставни или институционални оквир функционисања Европске уније.<sup>27)</sup>

## 2. ОЈАЧАНА САРАДЊА КАО МЕТОД ЗА СПРОВОЂЕЊЕ ДИФЕРЕНЦИРАНЕ САРАДЊЕ

### 2.1. Методи диференциране интеграције

У теорији се наводе бројни методи сарадње који су обухваћени генеричним појмом диференциране интеграције, као и различити критеријуми поделе.<sup>28)</sup> За предмет овог рада је од значаја разликовање метода *opt-out*, метода сарадње и верификације и метода ојачане сарадње. Метод *opt-out* карактерише право држава чланица да не примењују поједине одредбе Уговора о оснивању, тј. да слободно преузму или не преузму обавезе које су прописане таквим одредбама, а које су садржане у *opt-out* клаузулама. Пример за са-

25) Вид. Бранко Ракић у предговору књиге Јелене Ђеранић, *Облици повезивања држава чланица у Европској унији*, Београд, 2011, стр. 15. говори о принципу.

26) Dominik Hanf, *н. дело*, на стр. 5. наводи да су се Француска и Немачка залагале за прво решење, док су друго решење подржавале остале државе чланице Уније и Комисија. Andrea Ott, *Unity in Diversity? Differentiation in EU Law and policy in an Enlarged European Union*, European Centre Natolin, Working Paper 2004, на стр. 54. у напомени бр. 10. наводи да је питање спорно.

27) Alan Dashwood, Michael Dougan, Bary Rodger, Eleanor Spaventa and Derrick Wyatt, *Wyatt and Dashwood's European Union Law*, Oxford, 2011, str. 124-131. ојачану сарадњу квалификују као секундарни облик флексибилности (стр. 127); Koen Lenaerts and Peter Van Nuffel, *European Union Law*, Sweet & Maxwell, Kondon, 2011, str. 728-733 квалификују ојачану сарадњу као облик ограничења појединих држава чланица у одлучивању.

28) Вид. Јелена Ђеранић, *Облици повезивања држава чланица у Европској унији*, Београд, 2011, стр. 27; Маја Ковачевић, *Диференцирана интеграција и криза економске и монетарне уније: Европа (колико?) концентричних кругова*, у: *Криза Европске уније* (ур. С. Самаршић и И. Радић Милосављевић, Београд, 2013, стр. 148.

радњу у складу са овим методом представља Шенгенски споразум, који је 1985. године потписало пет од тадашњих десет држава чланица ЕЕЗ. Данас су Споразум прихватиле 22 државе чланице и четири државе нечланице. Од шест држава чланица које су остале изван Споразума, четири чланице (Бугарска, Хрватска, Кипар и Румунија) су се правно обавезале да ће приступити Споразуму и да то желе. Једино су Ирска и Уједињено Краљевство оптирале да остану изван Шенгенске зоне.

Метод сарадње и верификације (*Mechanism for Cooperation and Verification CVM*) представља заштитну меру на коју се може позвати Комисија приликом пријема нових држава у ЕУ како би им за одређено време одложила примену појединих одредби (обавеза) из области слободе, сигурности и правде из Уговора о функционисању Европске уније. Европска комисија практикује да се у току преговора о пријему у Унију договори са трећом државом да одложи прихватање неких делова комунитарних тековина, или када би то било посебно тешко за нову чланицу, или због посебних интереса старих чланица.<sup>29)</sup> Разлика између овог метода и *opt-out* метода је у томе што у првом случају до изузимања од примене одређених одредби права ЕУ долази на иницијативу Комисије, док у другом случају такав изузетак захтевају државе чланице.

У сваком случају, и на један и на други начин, државе чланице су за себе резервисале право да учествују само у неким од заједничких политика.<sup>30)</sup> Зависно од врсте клаузуле чију примену су могле да прихвате или одбију, државе чланице су практично легализовале свој различит (диференцирани) положај у односу на остале чланице Уније. Већ су у Римском уговору о оснивању ЕЕЗ, биле предвиђене три групе ових клаузула:<sup>31)</sup> које ограничавају примену Уговора о оснивању на одређену територију, које признају посебна одступања или изузетке у односу на оригинерне државе чланице или на касније примљене државе, и класичне заштитне клаузуле. У поменутих изменама Оснивачких уговора је настављено са праксом одобравања изузетака који су били предвиђени и у пратећим протоколима. Циљ заштитних клаузула је био да појединим држа-

29) Тако су Протоколом број 30. уз Лисабонски споразум, Пољска и Уједињено Краљевство резервисале право да не примењују у потпуности Повељу о основним људским правима.

30) Вид. Daniel Thym, "United in Diversity" - The Integration of Enhanced Cooperation into the European Constitutional Order, *German Law Journal*, Special Issue - Unity of the European Constitution, Vol. 06, No 11, 2005, str. 1732.

31) Dominik Hanf, *н. дело*, стр. 5.



вама чланицама пруже заштиту од негативног дејства појединих мера које су остале државе чланице биле обавезне да примењују.

У генералном смислу, дејство диференциране интеграције се манифестује као временско и као територијално.

У временском смислу, диференцирано дејство се постиже тако што се неке државе чланице или у потпуности ослобађају од примене појединих одредби, или се обавезују да их примене у неком каснијем временском периоду у односу на остале државе чланице Уније. Диференцирано територијално дејство се састоји у томе да се, због географских особености (на пример због острвског положаја Уједињеног Краљевства и Републике Ирске), поједине одредбе Уговора о оснивању не примењују на територији појединих држава чланица. Као посебан облик диференциране интеграције се сматра и давање дужег прелазног периода за испуњавање неких обавеза приликом пријема државе у ЕЕЗ/ЕУ или кроз признање права на оптирање. Тако је Споразумом из Мастрихта Данској и Великој Британији дато право да се не прикључе трећој фази монетарне уније, независно од испуњености критеријума конвергенције.<sup>32)</sup> Ова врста „асиметричног неучешћа“ Велике Британије и Данске<sup>33)</sup> је настављена и након Споразума из Амстердама, код прихватања Шенгенског споразума.<sup>34)</sup>

## 2.2. Области и услови ојачане сарадње

У општем смислу, ојачана сарадња се може успоставити у свим областима које не спадају у искључиву надлежност Европске уније, али које су уређене Уговорима о оснивању. У питању су два услова: један негативан и једна позитиван. Према негативном услову, ојачана сарадња се може успоставити и спроводити само у областима које не спадају у искључиву надлежност Уније. Питања из искључиве надлежности Уније су изузете из ојачане сарадње јер тако пренета овлашћења имају тзв. испражњујуће дејство (*pre-emptive effect*).<sup>35)</sup>

32) Вид. чл. 9. Протокола бр. 13, за Велику Британију и Протокол бр. 14. за Данску.

33) D. Thym, *н. дело*, стр. 1733.

34) Вид. Протоколе бр. 17, 19. и 20.

35) Amedeo Arena, The Doctrine of Union Preemption in the EU Single Market: Between Sein and Sollen, *Jean Monnet Working Paper* 03/10, доступно на <http://jeanmonnetprogram.org/wp-content/uploads/2014/12/100301.pdf>. наводи да је Суд правде први пут у случају C-478/07, *Budějovický Budvar, národní podnik v Rudolf Ammersin GmbH (Budweiser)*, у мишљењу општег правобраниоца Ruiz-Jarabo Colomer, поменуо испражњујуће дејство [2009] ECR I-07721, тач. 93. Последњи приступ 18.08. 2015; Eugene Daniel Cross, “Pre-

Са друге стране, према позитивном услову, односно питање мора бити у надлежности Уније, а не у корпусу задржаних или резидуалних овлашћења држава чланица, јер се само на тај начин и ојачаном сарадњом у којој не учествују све државе чланице могу остварити циљеви Уније. Другачије речено, ојачана сарадња није предвиђена као средство за остваривање циљева држава чланица, већ циљева Уније који нису могли да буду остварени на други начин.

Према садржини, то могу бити питања из области заједничке спољне и безбедносне политике,<sup>36)</sup> али и друга питања из области које на спадају у искључиву надлежност ЕУ.

Сарадња се може успоставити само о оним питањима о којима државе чланице нису могле да постигну договор у оквиру редовног механизма договарања. Међутим, таква сарадња не сме да нарушава унутрашње тржиште, као ни економску и социјалну кохезију ЕУ. Док је захтев за ненарушавањем несметаног функционисања унутрашњег тржишта јасан и логичан, чини се да је захтев за ненарушавањем економске и социјалне и територијалне кохезије, осим у деклараторном смислу, тешко испунити и да је по садржини контрадикторан. Наиме, досадашњи примери ближе или ојачане сарадње углавном су имали за посредан или непосредан циљ јачање економских перформанси одређене групе држава или олакшавање коришћења неког од фактора репродукције: кретање радне снаге, промет робе, сарадња у грађанским и кривичним предметима и слично. Стога се чини да државе чланице између себе успостављају јачу сарадњу управо због тога што очекују неку корист или лакше остваривање неког економског циља, осим у областима заједничке спољне и безбедносне политике. Остваривање таквих легитимних циљева аутоматски слаби кохезију или јединство комунитарних циљева. Стога је у Уговору ову забрану требало релативизовати, захтевом да се не угрози несметано функционисање унутрашњег тржишта. Слична дилема се односи и тумачење захтева „да се не угрози територијална кохезија“. С обзиром да територијално јединство у смислу географских граница неће бити угрожено успостављањем ојачане сарадње, захтев је требало усмерити на то да се сарадњом не повећају разлике у економској развојности између одређених територија или региона у оквиру ЕУ. У

---

emption of Member State law in the European Economic Community: A framework for analysis<sup>35)</sup>, 29 (1992) *Common Market Law Review*, 447-472.

36) Више о томе вид. Дејана Вукчевић, „Облици флексибилне сарадње у области спољне, безбедносне и одбрамбене политике ЕУ“, *Политичка ревија*, (XXII) IX, vol. 24, бр. 2, Институт за политичке студије, Београд, стр. 367–388.

истој функцији је и услов да ојачана сарадња не сме представљати „сметњу или средство дискриминације у трговини између држава чланица, нити може да има за последицу повреду правила конкуренције између њих“.<sup>37)</sup>

Што се тиче односа држава чланица учесница (у сарадњи) и оних држава које су остале ван механизма ојачане сарадње, Уговором је у генералном смислу прописан узајамни услов да се, са једне стране, ојачана сарадња може спровести „само уз поштовање надлежности, права и обавеза држава чланица које у њој не учествују“,<sup>38)</sup> али и да те државе чланице не ометају спровођење проширене сарадње у којој не учествују. У погледу правне природе и значаја правних аката којима је регулисана ојачана сарадња, одредбама члана 20(4). УЕУ, изричито је предвиђено да „акти усвојени у оквиру ојачане сарадње обавезују само државе учеснице“, али није јасно речено да ли ова правила чине део права ЕУ и какав је хијерархијски однос према унутрашњем праву држава чланица учесница и према праву ЕУ. У одређивању природе требало би поћи од чињенице да их доносе или државе чланице ЕУ или њени органи: Савет, Европски парламент и Европска комисија. У првом случају се доносе у форми секундарних извора, а у другом случају у форми вишестраних међународних уговора. Тако је одредбама члана 329(2)(2). УФЕУ, прописано да успостављање ојачане сарадње одобрава Савет у форми одлуке, али је сама сарадња између држава чланица учесница најчешће регулисана одговарајућим међународним уговорима. Са становишта садржине, правила које доносе органи ЕУ или државе чланице у циљу остваривања ојачане сарадње не могу регулисати циљеве који су супротни општим циљевима ЕУ. Из овога се може закључити да и тако донети прописи не могу бити у супротности са правом ЕУ и да за њихово тумачење важе начела директног дејства, директне примене и примата права ЕУ.

Што се тиче значаја ових правила за треће државе, Уговор о ЕУ одређује да „не чине *acquis communautaire* који морају да прихвате државе кандидати за пријем у Унију“, што само потврђује да ова правила не чине део права ЕУ.

Услов да се циљеви предметне сарадње нису могли на други начин остварити заслужује додатно објашњење. Овде се као спорна постављају два питања: шта значи немогућност остваривања: да ли је у питању апсолутна или релативна немогућност. А ако је

37) Чл. 326(2) УФЕУ.

38) Чл. 327, прва реченица, УФЕУ.

реч о релативној немогућности, у ком смислу је релативизиована: у територијалном или у временском смислу.

Наиме, као што је раније речено, одредбама члана 20(2). УЕУ, услов за ојачану сарадњу је да се циљеви такве сарадње нису могли остварити у разумном року од стране Уније као целине. Ово значи две ствари: прво, да су у питању области из подељене надлежности, друго, да је реч о релативној немогућности која се мери „разумним роком“.

У погледу прве дилеме, услов да се сарадња мора спровести само уз „поштовање надлежности, права и обавеза држава чланица које у њој не учествују“<sup>39)</sup> ваља тумачити као обавезу држава чланица учесница да не „поткрадају“ надлежности оних чланица које не учествују у сарадњи, као и да не утичу на њихова права и обавезе. Мисли се на права и обавезе по оним питањима која су обухваћена предметом ојачане сарадње. Државе неучеснице при томе задржавају право да се у каснијем моменту прикључе таквој сарадњи и то им право не могу довести у питање државе које учествују у ојачаној сарадњи. Што се тиче надлежности којима располаже Европска унија, иако то није изричито речено, забрана њиховог поткрадања је садржана у услову да се ојачана сарадња не може одвијати у областима које спадају у њену искључиву надлежност. Искључиве надлежности су у Лисабонском споразуму први пут јасно наведене и пописане у члану 3. УФЕУ. Према одредбама овог члана, Унија располаже искључивим надлежностима у следећим областима: царинске уније, успостављања правила конкуренције која су неопходна за функционисање унутрашњег тржишта, монетарне политике за државе чланице чија је монета евро, очување биолошких морских ресурса и заједничке трговинске политике. Од овог услова је потребно разликовати захтев да ојачана сарадња штити интересе Уније и јача њене интеграционе процесе. Одредбе о интересима Уније су садржане у члану 3(5). УЕУ. Наведеним одредбама се прво констатује да Унија у својим односима са осталим делом света „подржава и унапређује своје вредности и интересе“. Као интереси су наведени: допринос миру, безбедности, трајни развој планете, солидарност и узајамно поштовање између народа, слободна и правична трговина, искорењивање сиромаштва и заштита људских права.

Услов да се ојачаном сарадњом мора омогућити „остваривање циљева Уније, заштита њених интереса и јачање интеграционих процеса“ само на први поглед је декларативног карактера. Смисао

---

39) Чл. 327. УФЕУ.

овог ограничења је далекосежан и пред ојачану сарадњу поставља низ ограничења која се морају поштовати како би се спречило „разводњавање“ постојећих достигнућа или остваривање нових, који нису у интересу Уније и оних држава чланица које не учествују у сарадњи. Они су у члану 3. УЕУ, сумирани као унапређење мира, својих вредности и благостања својих народа, обезбеђење подручја слободе, безбедности и правде без унутрашњих граница, успостављање унутрашњег тржишта и трајан и уравнотежен економски раст, стабилне цене, високо конкурентна тржишна и друштвена привреда, очување и унапређење животне средине, борба против социјалне искључености и дискриминације, економско, друштвено и територијално јединство и солидарност између држава чланица и поштовање богате културне и језичке разноликости, заштита и унапређење европског културног наслеђа. То практично значи да државе чланице могу одабрати само оне циљеве ојачане сарадње који се уклапају у опште циљеве Уније и који су компатибилни са њима. На тај начин се избегава опасност да се спровођењем ојачане сарадње створи ЕУ *a la carte*.

Што се тиче друге дилеме, није јасно ко ће арбитражирати у погледу дужине разумног рока: Савет или Комисија. У сваком случају, Савет мора доказати да је његова одлука само „последње средство“ на које се могу ослонити државе чланице учеснице.

### 2.3. Поступак успостављања ојачане сарадње

Одредбама члана 329. УФЕУ, регулисана су два поступка одобравања ојачане сарадње: један који се примењује на сарадњу у области заједничке спољне и безбедносне политике (ЗСБ) и други који се односи на сарадњу у осталим областима. И у једном и у другом случају потребно је разликовати три фазе: фазу договарања, фазу одобравања и фазу спровођења ојачане сарадње.<sup>40)</sup> Разлике између сарадње у области ЗСБ политике и сарадње у осталим областима се састоји у улози коју има Комисија и у начину доношења одлуке о одобравању сарадње. У случајевима када се ојачана сарадња односи на остале области, иницијатива о сарадњи потиче од држава чланица ЕУ које се обраћају Комисији са захтевом да предлог сарадње поднесу Савету на одобравање. У случају ЗСБП, овај захтев упућују директно Савету, а Савет одобрење даје одлуком коју доноси једногласно. Код подношења захтева за ојачану сарадњу и у једном и у другом случају се мора имати у виду да је

---

40) Шематски приказ ових фаза вид. у Funda Tekin and Wolfgang Wessels, Flexibility within the Lisbon Treaty: Trademark or Empty Promise?, *EIPASCOPE* 2008/1, str. 28.

успостављање ојачане сарадње предвиђено као последња могућност, као последња шанса (*last resort, letzte Mittel*),<sup>41)</sup> тј. само ако се циљеви ојачане сарадње нису могли остварити на други начин у оквиру Уније.

О поштовању овог захтева се старају Комисија и Савет у поступку договарања и одобравања ојачане сарадње. Наиме, државе чланице које желе да међусобно успоставе ојачану сарадњу у некој области која је уређена Уговорима, подносе захтев Комисији при чему прецизирају области и циљеве предложене сарадње. Комисија може у вези са тим да поднесе предлог Савету. У случају да не достави предлог Савету, дужна је да о разлозима недостављања обавести заинтересоване државе чланице. Из наведене формулације се стиче утисак да су Комисији дата доста широка и дискрециона овлашћења да арбитража,<sup>42)</sup> при чему није регулисано питање да ли незадовољне државе чланице могу против одлуке Комисије покренути поступак пред Судом правде. Кад Комисија проследи предлог Савету, Савет о њему одлучује након што добије сагласност Европског парламента. Начин на који о томе одлучују Европски парламент и Савет нису на изричит начин регулисани одредбама члана 329. УФЕУ, који је посвећен том питању. У таквим случајевима требало би применити модел гласања из члана 136(2). УФЕУ, тј. систем квалификоване већине. Одлучивање квалификованом већином произилази и из опште одредбе из члана 16(3). УЕУ, којом је прописано да у случајевима када Уговорима није другачије прописано, Савет одлучује квалификованом већином, при чему гласају све државе чланице ЕУ.<sup>43)</sup> Од оваквог гласања је потребно разликовати гласање држава чланица које учествују у сарадњи. Од њих се очекује једногласност. Када је у питању ојачана сарадња у области заједничке спољне и безбедносне политике, одобрење за спровођење ојачане сарадње даје Савет одлуком коју усваја једногласно. Против одлуке Савета и у једној и другој области ојачане сарадње може се покренути поступак пред Судом правде за поништај.<sup>44)</sup>

На крају, постављен је и захтев да у ојачаној сарадњи учествује најмање девет држава чланица ЕУ, као и да сарадња буде транспарентна и отворена за државе неучеснице. Захтев да у са-

41) О томе како Суд правде тумачи последњу шансу види одлуке у предметима C-274/11 i C-295/11 таč. 48 i 50.

42) Hermann-Josef Blanke, *н. дело*, стр. 812, марг. бр. 41.

43) *Исто*, стр. 813. марг. бр. 42. и 43.

44) Вид одлуке у предметима који су наведени у напомени број 41.

радњи учествује најмање једна трећина од држава чланица има за циљ да спречи фрагментацију или атомизацију ЕУ на више мањих заједница тј. ојачаних кооперација. Међутим, пред државе чланице учеснице се не поставља захтев да испуне додатне критеријуме у погледу броја становника, површине или географског положаја. Практично, то могу бити девет најразвијенијих и највећих држава, али и најмање развијене и по броју становника најмање државе чланице. Вероватно су креатори оваквог решења пошли од принципа међународног права о равноправности и једнакости свих држава без обзира на наведене критеријуме.

#### *2.4. Опозив и престанак ојачане сарадње*

За разлику од сталне структурне сарадње из члана 42(6). УЕУ, као облика ојачане сарадње која се спроводи у области ЗСБ политике у којој је предвиђен поступак изласка или опозива сарадње, такав поступак није предвиђен за ојачану сарадњу у другим областима. Стога се поставља питање могу ли се исте одредбе применити и на „класичну“ ојачану сарадњу. У одговору на ово питање треба поћи од начина на који се успоставља сарадња и природе сарадње.

Ако се ојачана сарадња одреди као вид уговорне сарадње засноване на мултилатералном уговору, без обзира на сагласност Европског парламента и одобрење од стране Савета, на правно дејство и престанак уговора би требало применити правила међународног уговорног права. То практично значи да држава учесница може напустити сарадњу уз сагласност осталих учесница и за то није потребна сагласност Савета. Ако се акт о успостављању ојачане сарадње посматра као мешавина уговорних и институционалних елемената, сагласност осталих учесница није довољна, већ се мора добити и сагласност Савета. Чини се да друго решење има више оправдања јер полази од претпоставке да, без обзира што се одвија само између учесница, ојачана сарадња није ствар независна од осталих држава чланица и циљева Уније као целине.

## **ЛИТЕРАТУРА**

- Arena, Amedeo: The Doctrine of Union Preemption in the EU Single Market: Between Sein and Sollen, *Jean Monnet Working Paper* 03/10, na: <http://jeanmonnetprogram.org/wp-content/uploads/2014/12/100301.pdf>.
- Awesti, Anil: The Myth of Eurosclerosis: European Integration in the 1970s, *L'Europe en formation* No 353-354, automne-hiver 2009, str. 39-53.

- Beneyto, José María, Julia Baquero, Belén Becerril, Michael Bolle, Marise Cremona, Sönke Ehret, Vicente López-Ibor, Jerónimo Maillo (Eds.): *Unity and Flexibility in the Future of the European Union: the Challenge of Enhanced Cooperation*, Fundación Univ. San Pablo, 2009.
- Blanke, Herman Josef, Mangiameli, Stelio (Eds): *The Treaty on European Union (TEU)*, Springer, 2013.
- Blockmans, Steven and Sacha Prechal: The European Integration Process: A Continuum of 'Deepening' and 'Widening', u: S. Blockmans and S. Prechal (eds), *Reconciling the Deepening and Widening of the European Union*, T.M.C. Asser Press, 2006.
- Cross, Eugene Daniel: 'Preemption of Member State Law in the European Economic Community: A Framework for Analysis', 29(1992) *Common Market Law Review*, 447-472.
- Curtin, Deidre: The Constitutional Structure of the Union: A Europe of Bits and Pieces, 30 *Common Market Law Review* 30(1993), str. 17-69.
- Теранић, Јелена: *Облици повезивања држава чланица у Европској унији*, Београд, 2011.
- Dashwood, Alan, Michael Dougan, Bary Rodger, Eleanor Spaventa and Derrick Wyatt, *Wyatt and Dashwood's European Union Law*, Oxford, 2011.
- DeBardeleben, Joan and Crina Viju: *Economic Crisis in Europe: What it Means for the EU and Russia*, Palgrave Macmillan, 2013.
- Ehlermann, Claus Dietrich: "Engere Zusammenarbeit nach dem Amsterdamer Vertrag: Ein neues Vertragsprinzip", *Europarecht* (1997) str. 362-397.
- Ehlermann, Claus Dietrich: Differentiation, Flexibility, Closer Co-operation – The New Provisions of the Amsterdam Treaty, ELJ, Vol. 4, No.3, 1998. str. 246-270.
- Fischer, Joschka: From Confederacy to Federation - Thoughts on the Finality of European Integration, Speech at Humboldt-University in Berlin, 12 May 2000, na <http://www.ena.lu/mce.swf?doc=18824&lang=2>.
- Hanf, Dominik: Flexibility Clauses in the Founding Treaties, from Rome to Nice, u: *The Many Faces of Differentiation in EU Law* (Eds. B. de Witte, D. Hanf and E. Vos), Intersentia, 2001
- Ковачевић, Маја: „Диференцирана интеграција и криза економске и монетарне уније: Европа (колико?) концентричних кругова“, у: *Криза Европске уније* (ур. С. Самаршић и И. Радић Милосављевић, Београд, 2013, стр. 147-159.
- Lenaerts, Koen and Piet Van Nuffel: *European Union Law*, Sweetr & Maxwell, London, 2011.
- McCormick, John: Crisis and the Future of Europe, *Cicero Foundation Great Debate Paper* No. 12/06. Indianapolis, 2012. [http://www.cicerofoundation.org/lectures/JohnMcCormick\\_Crisis\\_Europe.pdf](http://www.cicerofoundation.org/lectures/JohnMcCormick_Crisis_Europe.pdf).
- Ott, Andrea: A Flexible Future for the European Union: The Way Forward or a Way Out?, u: S. Blockmans and S. Prechal (eds), *Reconciling the Deepening and Widening of the European Union*, TMC Asser Press, 2007.



- Andrea Ott, *Unity in Diversity? Differentiation in EU Law and policy in an Enlarged European Union*, European Centre Natolin, Working Paper 2004. на: [http://www.natolin.edu.pl/pdf/zeszyty/NatolinZeszyt15\\_Ott.pdf](http://www.natolin.edu.pl/pdf/zeszyty/NatolinZeszyt15_Ott.pdf).
- Piris, Jean-Claude: *The Future of Europe: Towards a Two-Speed EU?* Cambridge University Press, 2011.
- Самарцић, Слободан и Радић Милосављевић, Ивана (уред.): Зборник радова „Криза Европске уније, шта доноси Уговор о стабилности, координацији и управљању економском и монетарном унијом“, Београд, 2013.
- Tekin, Funda and Wolfgang Wessels: *Flexibility within the Lisbon Treaty: Trade-mark or Empty Promise?*, *EIPASCOPE* 2008/1.
- Thym, Daniel: “United in Diversity” – The Integration of Enhanced Cooperation into the European Constitutional Order, I, Special Issue - Unity of the European Constitution, Vol. 06, No 11, 2005.
- Вукадиновић, Радован Д.: *Увод у институције и право Европске уније*, Крагујевац, 2014.
- Вукадиновић, Радован: „Неке карактеристике Уговора о стабилности, координацији и управљању економској и монетарној унији“, у: *Криза Европске уније* (ур. С. Самарцић и И. Радић Милосављевић, Београд, 2013, стр. 78-88.
- Вукчевић, Дејана: „Облици флексибилне сарадње у области спољне, безбедносне и одбрамбене политике ЕУ“, *Политичка ревија*, (XXII) IX, vol. 24, бр. 2, Институт за политичке студије, Београд, стр. 367–388.
- Weatherill, Stephen: *If I’d Wanted You to understand I Would Have Explained It Better*, у: *Legal Issues of the Amsterdam Treaty*, David O’Keefe & Patrick Twomey eds., 1999, str. 21-40.

**Radovan D. Vukadinovic**

**ENHANCED COOPERATION:  
THE WAY TO INTEGRATION OR DISINTEGRATION  
OF THE EUROPEAN UNION**

**Resume**

In legal and political theory there is no unified opinion on the importance of having an enhanced cooperation for the further development of the European Union and for preserving the unique character of EU law. Some authors introducing of enhanced cooperation procedure consider as “Copernican revolution” and life-saving mechanism for the widening and deepening of integration in the European Union by method of ‘inside’. Other authors believe that enhanced cooperation will lead to a “constitutional chaos”, “uncontrolled attack” and “natural contradictions in applying and maintaining the unity of EU law”.

In terms of the end result, some believe that wider use of the principle of enhanced cooperation lead to the creation of a “hard core federalist”, and second, it would come to transform the EU into “European choice” (Europe à la carte). Previous experience in the application of existing forms of enhanced cooperation which have been established by Schengen Agreement, the Agreement on the establishment of a monetary union, the Agreement on the unique protection of the European patent and the Agreement on divorce and separation, showing that the truth is somewhere in the middle. Regardless of all the flexibility, enhanced cooperation is understood only as an auxiliary mechanism and final means by which is possibly overcome periodic crises, but no existing comprehensive and so long-term crisis in which is the EU. Due to number reservations regarding admissibility it cannot serve as a promoter of integration.

In assessing the effects of the use of new forms of enhanced cooperation should be borne in mind that the EU Treaty and the Treaty on the Functioning of the EU established strong normative framework in which it can be established. It should be particularly emphasized the requirement to establish an enhanced cooperation to facilitate achieving better “objectives of the Union”, to protect its interests and strengthening integration processes. From such formulated normative framework follows that the objectives of enhanced cooperation must be consistent with the objectives of the Union, and not vice versa, in accordance with the objectives of a group of Member States. However, regardless of these requests, often reaching for enhanced cooperation may endanger not only the unity of the EU legal order, but also the principle of equality of all member states. The principle of enhanced cooperation should be analyzed from the standpoint of the principles of loyalty and Orwell’s idea that there are “more equal” between equals. That should especially take into account the candidate countries which with enthusiasm expect that after accession be equal in all rights and obligations to other (old) member states.

Key words: enhanced cooperation, differentiated integration, the European Union, the crisis, the EU Member States

---

\* Овај рад је примљен 20. августа 2015. године а прихваћен за штампу на састанку Редакције 10. септембра 2015. године.