

Ana Bijelić*

UDK 341.241.2: 061.1 EC
str. 93 - 104.
pregledni naučni rad

INSTITUT "BLISKE SARADNJE" U UGOVORU O EVROPSKOJ UNIJI ZAKLJUČENOM U AMSTERDAMU

1. Uvod

Zaključenjem Ugovora iz Amsterdama (oktobra 1997) o izmeni Ugovora o Evropskoj Uniji i o Evropskoj zajednici, nanovo se postavilo pitanje kakvu budućnost izabrati za Evropsku Uniju, kao i za celu Evropu. Pitanje je veoma aktuelno. Ono je bilo predmet brojnih debata u toku prethodnih godina, ali za sada bez jasno datih odgovora. Koja je to magična formula, kako bi proširenje (broja zemalja) i produbljivanje (stepena integracije) Unije mogli zajedno i paralelno funkcionisati?

Jasno je da će u budućoj proširenoj Uniji biti različitih nivoa razvoja pojedinih zemalja i regiona, različitih oblika saradnje i stepena međusobne integrisanosti. Već i postojeća Unija Petnaestorice nudi brojne ilustracije "diferencijacije". Dovoljno je zamisliti pod zajedničkim krovom Evropu budućnosti, koja ujedinjuje zapadni svet i zemlje skoro izašle iz komunističkih režima, Evropu sa svim svojim političkim, a iznad svega ekonomskim razlikama. Ovakvim neobičnim skupom biće izuzetno teško upravljati.

* Pripravnik Saveznog ministarstva za finansije, Sektor za finansijske odnose sa inostranstvom. DEA /DESE du droit communautaire 1998, Centre Europeen Universitaire, Universite Nancy 2, France.

U cilju da se omogući nekim zemljama da idu dalje u procesu integracije i da se da mogućnost drugima da se uzdrže ili da uspore svoje učešće u izvesnim oblicima integracije, Ugovor iz Amsterdama uvodi *koncept "bliske saradnje"*, "*blíže saradnje*" ili "*ojačane saradnje*" (u nastavku: "BS").

U nastavku ovoga teksta, ukazaćemo na elemente debate i dileme koje su prethodile rešenjima iz Amsterdama. Posebno ćemo ukazati na debatu oko oblasti, učesnika i samog koncepta "bliske saradnje". Najzad, u posebnim tačkama, analiziraćemo pravila koja su usvojena Ugovorom iz Amsterdama.

2. Debata

Kao i većina pitanja koja su razmatrana tokom međuvladine konferencije (MVK) 1996. i 1997. godine, pitanje bliske saradnje već je bilo obrazlagano pre samog otpočinjanja MVK i provociralo je ogroman interes političke i akademske javnosti.

U odsutstvu precizne definicije ovog koncepta, terminologija je bila toliko široka da je podstakla neke autore da kažu kako smo svedoci konceptata koji su na granici "*semantičke nesvarljivosti*"¹.

Dajmo nekoliko primera termina na francuskom i engleskom jeziku koji su pre Ugovora iz Amsterdama okarakterisali BS: **na engleskom:** *two-speed, step by step, strengthened solidarity, graduated integration, hard core, concentric circles, multi-level, two-level, two-tier, multi-tier, multi-track, two-track, "swing-wing", circles of solidarity, variable speed, imperial circles, structural variability, opt-in, opt-out, opt-up, opt-down, bits-and-pieces, ad libitum integration, many circles*; **na francuskom:** *plusieurs vitesses, deux vitesses, integration enclachonée, directoire, cercles concentriques, geometrie variable, plusieurs niveaux, plusieurs etages, plusieurs voies, noyau dur, variante unionnaire, avant-garde, deux niveaux, noyau solide*...Možemo primetiti da su pojedini nazivi koliko maštoviti toliko ponekad i smešni. Kada je reč o terminu "*L'Europe a la carte*", navedeni autor² tvrdi da će se uzdržati od paralela između diferencirane integracije i probavnog sistema.

¹ Alexandes C. -G. Stubb: "*The Semantic Indigestion of Differentiated Integration: The Political Context of PreCIG Debate*", Thesis College de Bruge, 1995.

² Stubb, *op.cit.*, p. 9.

Nejasnoća oko terminologije ipak je samo pitanje koje se tiče površine, ono što nedostaje je odsustvo suštinske definicije, odsustvo sadržine. *Šta je bliska saradnja?* Je li ona moguća? Kako će funkcionisati? Postoji li ona i sada?

Debata je unutar političkih krugova u zemljama Evropske Unije otpočela 1994. godine publikacijom dokumenta parlamentarne grupe CDU/CSU u nemačkom Bundestagu, poznatog pod nazivom *CDU/CSU dokument ili Šobl-Lemers papir*.³

Parlamentarci su razmišljajući o budućnosti EU pored ostalog posebno istakli pitanja: jačanja razvoja institucija, primena subsidijarnosti, proširenja Unije na istok, razvoj zajedničke spoljne i bezbednosne politike, poboljšavanje francusko-nemačkih odnosa i ojačavanje tzv. tvrdog jezgra (koje podrazumeva Francusku, Beneluks i Nemačku).

Prema njima, jedini put da se usklade postojeći procesi proširenja i produbljenja leži u razvoju jače saradnje oko država članica koje čine tzv. tvrdo jezgro, a koje imaju za cilj da idu mnogo dalje no drugi u procesu integracije. "Tvrdo jezgro", međutim, nije bilo zamišljeno kao neki ekskluzivni klub. Ono bi trebalo da bude potpuno otvoreno drugim državama koje bi mu se želele pridružiti. CDU/CSU su predložile brzu institucionalizaciju ovoga načina saradnje. U budućoj Evropi "tvrdo jezgro" štitiće interese Zajednice, u isto vreme predstavljajući snažan centar integracije.

Dokumenat je izazvao brojne reakcije, od kojih veći broj negativnih, osobito kada je reč o samom pojmu tvrdog jezgra, njegovoj sadržini i članicama (Francuska, Nemačka, Beneluks), i to uprkos činjenici da dokument precizno govori o tome da bi "jezgro" bilo otvoreno i za ostale zemlje. Pomenimo ovde Britance, uvek skeptične prema ojačavanju saradnje, kao i one "ostale" zemlje (izvan tvrdog jezgra) koji su se osetili pomalo "izbačenim".

Decembra 1995. godine, nemački kancelar Helmut Kol i francuski predsednik Žak Širak navode u jednom zajedničkom pismu da privremene teškoće nekih zemalja partnera ne treba da spreče Uniju u njenom razvoju. Godinu dana kasnije, u toku pregovora o Ugovoru iz Amsterdama, francuski i nemački ministri spoljnih poslova izlaze sa konkretnim predlogom teksta Ugovora. U predlogu se posebno naglašava da će "bliska saradnja" institucionalno biti moguća u okviru samog Ugovora.

³ K. Lemers - W. Schauble: "Reflexions sur une politique europeenne", *Revue des Affaires europeennes*, 1995., No 1.

Tokom skupa Evropskog pokreta Francuske posvećenog pitanju bliske saradnje, Ž. L. Burlanž⁴ je razmatrao definiciju ovoga pojma. Prema njemu, treba odgovoriti na sledeća pitanja kako bi se taj pojam dobro definisao:

- Koje su oblasti primene?
- Koji su učesnici?
- Kakva je institucionalna logika?

Prihvatićemo ovaj metod i u nastavku pokušati da navedemo neke od mogućih odgovora, razmatranih u debati unutar EU.

3. Oblasti bliske saradnje

Kada je reč o oblastima u kojima bi se se mogla primenjivati BS, svi učesnici debate pre otpočinjanja MVK bili su saglasni u tome da one moraju biti veoma ograničene. Prvo, u slučaju široke primene BS, direktno se ugrožava sama integracija. Drugo, ne treba nikada izgubiti iz vida da će BS s jedne strane sigurno stvoriti jednu vrstu "zemalja avangarde" u EU, i sa druge strane, blok "zaostalih zemalja" ili zemalja koje svojevolejno ne učestvuju u izvesnim oblicima saradnje. Sa takvom vrstom unutrašnje podele, vrlo je verovatno da će i granice protivrečnosti unutar same Unije biti mnogo jasnija.

Za većinu učesnika debate pre MVK, zajednička spoljna i bezbednosna politika i saradnja u oblasti pravosuđa i unutrašnjih pitanja bili su veoma pogodni za primenu BS. To svakako nije bio slučaj sa prvim stubom⁵ gde se izvesna opreznost ipak zahtevala.

⁴ (4) J. Louis Bourlanges: Des solidarites renforcees, dans "L Europe a quelques uns: les cooperations renforcees", *Colloque du Mouvement europeen*, Paris, 1996.

⁵ U teoriji evropskog prava Evropska unija, osnovana Ugovorom o Evropskoj uniji iz Maastrichta 1992. godine, zamišljena je kao antički hram koji leži na tri stuba. Prvim stubom smatra se klasična ekonomska zajednica za koju su države članice delegirale svoje nadležnosti Zajednici. Drugi stub predstavlja politika saradnje u oblasti pravosuđa i unutrašnjih pitanja, a treći zajednička spoljna i bezbednosna - o njima se odlučuje na međuvladinom nivou, čisto diplomatskim putem.

3.1. Prvi stub - Klasična ekonomska zajednica

Kada je reč o "prvom stubu", prethodni slučajevi proširenja EZ nam pružaju primere BS: mere privremenih izuzeća, koje su rezultat pregovora između kandidata i Zajednice. Privremeni izuzeci imaju pragmatičan cilj, da dozvole pristupnicima da se prilagode na važeći pravni sistem EZ, što zahteva izvestan broj godina. Sa druge strane, one su u nekim slučajevima imale za cilj da "ubede" biračko telo da prihvati i/ili odobri integraciju. Navedimo ovde jedan primer: burmut, zabranjen u Uniji, dobio je, prilikom pregovora sa Švedskom, specijalan status na unutrašnjem tržištu zato što je njegov promet dozvoljen u Švedskoj. Reč je o svojevrsnom kompromisu, koji je usvojen kako bi se proširenje realizovalo. Naime, prema statistikama, 10% glasača koji su odlučivali o priključenju Švedske Uniji, koristi burmut. Imajući u vidu prednosti koje širenje EU i integracija omogućavaju dugoročno, pitanje burmuta u ovom slučaju je zaista bilo od sekundarnog značaja. Privremeni izuzeci koji se tiču alpskog transporta u slučaju Austrije imaju daleko veće posledice, ali je austrijsko javno mnjenje uspešno da se izbori za nacionalne standarde u zaštiti životne sredine.

U svom članku "Povećana diferencijacija ili osnažena uniformnost?", K. D. Elerman (Ehlerman⁶) ocenjuje da već Jedinstveni evropski akt uvodi koncept diferencijacije u komunitarni pravni poredak. On navodi čl. 8c (čl.7c UEU) i čl. 100a, paragraf 4, koji uvodi "*opting-out*", čl. 130K i 130O (programi naučno-tehnoloških istraživanja), kao i čl. 130A i E (posvećeni ekonomskoj i socijalnoj koheziji). Elerman podvlači tri elementa člana 7: (1) derogacije treba da imaju privremenu prirodu, (2) one treba da izazivaju što manje potresa u funkcionisanju zajedničkog tržišta, (3) one treba da budu predložene od strane Komisije. Takodje dodaje da specifičnosti iz čl.100 A zahtevaju uzimanje u obzir načela proporcionalnosti i interesa drugih država članica, kao i važnost sudske kontrole.

Upravo u "prvom stubu" BS pruža najkonkretniji važeći primer. To je stvaranje "ekonomske i monetarne Unije" i uvođenje jedinstvene valute eura koji će zahtevati vrlo brzu i veliku harmonizaciju između učesnika i koji će ostaviti po strani zemlje koje ne učestvuju u monetarnoj uniji. Ovde postoje zemlje koje su predmet izuzeća bilo stoga što nisu ispunile uslove da učestvuju u euru, bilo stoga što su odlučile da ne pristupe zajedničkoj valuti. Za razliku od prve vrste neučestvovanja, koja je ekonomskog karaktera, druga vrsta, "*opting-out*", ima jasnu političku pozadinu.

⁶ C. D. Ehlerman: Differentiation accrue ou uniforme renforcee, *Revue de marche commun*, 1995., No 3.

U još jednom slučaju Britanci su uticali na pojavu diferencijacije u okviru Zajednice: Velika Britanija nije potpisala Protokol o socijalnoj politici (priključen uz Ugovor o EU) do zaključenja Ugovora iz Amsterdama.

3.2. Drugi stub - Saradnja u oblasti pravosuda i unutrašnjih pitanja

Kada je reč o SPUP, očigledno je da diferencijacija postoji na nivou zakonodavstva koje reguliše pitanje slobodnog kretanja ljudi. Prvo, Ugovor predviđa nadležnost Zajednice u pitanjima slobodnog protoka ljudi. Drugo, Sporazumi iz Šengena, pre Ugovora iz Amsterdama koji ih inkorporira u prvi stub EZ, potpisani su tek od strane nekih zemalja Unije. Oni uređuju pitanja slobodnog kretanja ljudi, viza, azila i imigracije. Potom, sporazumi o Zajedničkom prostoru kretanja (*Common Travel Area*) između Velike Britanije i Irske predstavljaju treći krug ovih pravila. To je slučaj i sa skandinavskim zemljama, koje su stvorile sopstveni režim protoka ljudi. Na kraju, postoji i okvir čiste međuvladine saradnje u okviru trećeg stuba. Kakvi su rezultati ovakvog mešovitog i vrlo složenog sistema? U prvom redu, jedna enormna konfuzija u zakonodavstvu; postojanje pravnog prostora u kome važe različite norme koje se primenjuju na istu materiju.

3.3. Treći stub - Zajednička spoljna i bezbednosna politika

U oblasti spoljne politike, predlozi za uvođenje BS čine se nepotrebnim. Kakav bi bio cilj ovakve saradnje? Stvaranje posebne spoljne politike koje bi imalo uži okvir nego što je međunarodno delovanje 15 članica EU. Time spoljna politika EU ne bi bila efikasnija. Sećamo se još uvek jako dobro nemoći Evrope da nađe zajednički jezik povodom krize u bivšoj Jugoslaviji i, iznad svega, činjenice da je ovaj neuspeh bio posledica razmimoilaženja između tri najvažnije sile Evrope: Velike Britanije, Francuske i Nemačke. To je omogućilo da, na kraju, "*Ujka Sem*" dođe na Balkan i pokaže svoju silu. Umesto da traže lek u korišćenju BS, velike sile EU trebalo bi da se dogovore i tačno preciziraju kakav će biti zajednički doprinos svih zemalja Unije u upravljanju krizama.

U oblasti odbrane i bezbednosti, uočljivo je poznato grupisanje država članica u okviru tri pogrupe. S jedne strane, zemlje koje se zalažu za odbranu u okviru Atlantske alijanse, sa druge strane, zemlje koje su za nezavisnu politiku u okviru Zapadnoevropske Unije. Najzad, imamo takođe i neutralne zemlje. Međutim,

pitanje odbrane je zajedničko i zahteva jednoglasnost. Ipak, kulturne razlike između evropskih naroda su toliko velike da se BS uistinu činila kao dobar pomak ka efikasnijoj odbrani. Kako je odbrana uvek jedno delikatno pitanje, ne treba imati velika očekivanja. Čak iako se ikada primeni, BS u ovoj oblasti treba da bude jedno retko korišćeno sredstvo.

Učesnici "Bliske saradnje"

Kada je reč o zemljama učesnicama, može se odmah primetiti značajna diferencijacija između država članica. Bitno razlikovanje je načinila Komisija, kada je predožila zemlje učesnike Ekonomske i monetarne Unije. Velika Britanija i Danska iskoristile su svoje pravo neučestvovanja, dok Švedska i Grčka nisu ispunile ekonomske uslove predviđene Ugovorom iz Mاستrihta.

Princip "bliske saradnje" bi trebalo da tokom vremena izrazi svoju dinamiku, u smislu da se omogući onim zemljama koje su zaostale da dostignu one u užem krugu. Prvi primer bi u tom smislu mogla da bude monetarna unija,

Paralelno, zemlje Istoka Evrope koje konkurišu za članstvo, bi trebalo takođe posmatrati u ovom kontekstu. Uzevši u obzir broj evropskih sporazuma (čak iako su rađeni prema modelu, oni takođe sadrže i razlike), dinamiku pregovora (grupa pet plus jedan, nakon toga drugi talas proširenja), Višegradsku grupu od kojih troje kuca na vrata NATO-a i sl., čini se da će evropska konstrukcija postajati sve komplikovanija. Ne zaboravimo samo koliki će biti kontrast između učesnika monetarne unije i eura i postkomunističkih zemalja, onda kada se one priključe Uniji.

Kako bi BS bila uistinu efikasna trebalo je dobro pripremiti teren u Briselu: napustiti konsenzus u odlučivanju Evropskog saveta, reformisati ponderaciju glasova i izvršiti druge institucionalne promene... Ali Unija, bar za sada, nije ostvarila potrebne reforme.

5. Terminologija/Teoretski koncepti

Diferencijacija u procesu integracije unutar EU tumačena je na različite načine. Među njima mogu se izdvojiti tri najznačajnija koje je Stab⁷ klasifikovao na

⁷ Stubb, *navedeno delo*.

sledeći način: (1) diferencijacija u vremenu: Evropa u više brzina, (2) diferencijacija u prostoru: Evropa varijabilne geometrije, (3) diferencijacija po predmetu: Evropa *a la carte*. S obzirom da je model Evrope varijabilne geometrije najbliži realnosti, u ovom radu ćemo se osvrnuti na ovaj teoretski koncept.

"*Varijabilna geometrija*": Prema Majeu i Velou,⁸ ovaj koncept može biti definisan kao vrsta integracije u kojoj, da ih parafraziramo, svako čini ono što može ili želi da čini, ali uzimajući u obzir i poštujući različitost mogućih doprinosa. Primećujemo da, prema Majeu i Velou, zajednički ciljevi ne čine deo njihove definicije "varijabilne geometrije". Sa druge strane, poštuje se bogatstvo različitosti EU, pa se u isto vreme dozvoljava i različitost ciljeva koje različite grupe država članica mogu predvideti u okviru svoje saradnje.

Primere varijabilne geometrije ne treba dugo tražiti. Režim građanstva Unije varira od zemlje do zemlje (zato što država članica unutrašnjim propisima određuje koja kategorija njenih državljana potpada pod pojam građana Unije); teritorija Unije, koja se razlikuje od geografskih granica skupa država članica (neke zemlje su izuzele izvesne teritorije iz teritorije Unije); režim protoka ljudi i monetarna integracija u pravcu monetarne Unije. U svakom od ovih primera, uočljiv je prostor kao determinanta. Čak i monetarna unija ima svoju teritorijalnu omeđenost, koja se bitno razlikuje od teritorije Unije.

Pokušavajući da objasne koncept varijabilne geometrije, Maje i Velo idu dalje od evropske integracije oličene u EU. Njihova "velika Evropa" podrazumeva nekoliko podregiona, kao što su podregioni Zajednice, dunavski, mediteranski, baltički... Oni ocenjuju da, umesto evrocentrizma, svet u promeni i otvaranje ka istoku traže policentrični sistem četiri najvažnija podregiona u Evropi i oko Evrope.⁹

Koncept varijabilne geometrije se pojavio osamdesetih godina. Iako je ovaj koncept daleko od federalnih stremljenja, Žak Delor, bivši predsednik Evropske komisije, koji nije lično bio za ovaj koncept, priznao je da je varijabilna geometrija možda jedino rešenje koje omogućava da se pomire procesi produbljivanja i proširenja Unije.¹⁰

⁸ P. Maillet et Vello D.: *L'Europe a geometrie variable*, Hartamman, Paris, 1994.

⁹ Maillet, Velo, *op.cit.*, tabela na strani 63.

¹⁰ Agence Europe, 10/12/1980.

(3) Agence Europe, 10/12/1980

Kakav je bio značaj pojma varijabilne geometrije tokom pripremanja MVK? E. Baladir, bivši premijer Francuske, izašao je sa predlogom "*Evrope koncentričnih krugova*", koji ujedinjuje vremensku dimenziju integracije (Evropa u više brzina) i prostornu dimenziju (Evropa varijabilne geometrije). Prema njemu, moguće je zadržati "čvrsto jezgro" EU i istovremeno ostvariti proširenje na Istok.

Na osnovu Ugovora iz Rima, Jedinstvenog evropskog akta i Ugovora iz Mastrihta, Baladir je predložio stvaranje tri koncentrična kruga: *prvo*, ekonomski krug jedinstvenog evropskog tržišta, zajedničke poljoprivredne politike i bezbednosti; *drugo*, krug koji objedinjuje izvestan broj zemalja učesnika u zajedničkoj valuti i zemalja koje imaju bliske vojne odnose; *treće*, konglomeracija država koje ostaju izvan Zajednice, sa različitim oblicima saradnje sa Zajednicom, koji su ili veoma razvijeni, ili u procesu stvaranja (npr. evropski sporazumi, Evropski ekonomski prostor itd.).

6. Analiza pravnih pravila o "bliskoj saradnji" prema Ugovoru iz Amsterdama

Ugovor iz Amsterdama pravno ozvaničuje i reguliše mogućnost "bliske saradnje". Malo koji drugi pojam je uneo toliko zabune tokom međuvladine konferencije. Bilo je predloga da se ovaj institut nazove "*fleksibilnost*," ali je u konačnom tekstu izabran pojam *bliske saradnje* (*cooperation plus étroite, enhanced cooperation*).

Poglavlje VIa Ugovora sastoji se od tri člana koji određuju učesnike, ciljeve i postupak bliske saradnje. Osim toga, postoje i specifične odredbe o BS koje važe samo za "prvi", odnosno "treći stub".

6.1. Učesnici BS prema Ugovoru iz Amsterdama

Ugovor iz Amsterdama predviđa *apsolutnu otvorenost* kada je reč o učesnicima. Ni jedanput se ne pominje pojam čvrstog jezgra.

Dalje, traži se da najmanje većina država članica učestvuje u realizovanju bliske saradnje. Ako se oslonimo na čl. 148a UEU, reč je o najmanje osam država članica, (što će reći o prosto većini).

Prema slovu Ugovora iz Amsterdama, pravne norme BS imaju obavezno dejstvo ne samo po svoje učesnike, već i po države članice EU koje ostaju van bliske saradnje i koje ničim ne smeju sprečavati njeno ostvarenje.

6.2. Ciljevi BS

Ugovor kaže da je bliska saradnja moguća samo onda kada teži da favorizuje ciljeve Unije ili da ih sačuva i da im služi.

6.3. Primena BS

Uslovi

Bliska saradnja može biti ustanovljena uz strogo poštovanje principa konstitutivnih Ugovora Unije i u okviru predviđenog institucionalnog okvira. Ona se može primeniti tek kao poslednja mera, ako ciljevi Ugovora ne mogu biti postignuti na neki drugi predviđeni način. Njome se ne sme dirati u suštinu integracije. Takođe, njome se ne sme zadirati u nadležnosti, prava, obaveze i interese država članica koje u takvom obliku saradnje ne učestvuju. Kada je reč o državama koje ostaju izvan okvira BS, one pak ne smeju činiti nikakve prepreke za ostvarenje takve integracije.

Institut bliske saradnje, jednom ustanovljen između određenih država, ostaje otvoren svim državama članicama u svakom trenutku, pod rezervom da one moraju poštovati inicijelnu i sve potonje odluke vezane za njeno ustanovljenje i postojanje.

Finansiranje

Troškovi aktivnosti bliske saradnje padaju na teret država učesnica, osim ukoliko Evropski Savet jednoglasnom odlukom ne odluči drugačije.

Procedura odlučivanja

Svi članovi Evropskog Saveta mogu uzeti učešća u raspravi povodom ustanovljenja i funkcionisanja bliske saradnje. Međutim, kada je reč o donošenju odluka, samo zemlje učesnici imaju pravo glasa. Ovo pravilo je samo eho normi predviđenih za monetarnu uniju.

Ugovor iz Amsterdama precizira i to da se u slučaju odlučivanja kvalifikovanom većinom primenjuju odredbe čl. 148. par. 2, a kada se odlučuje jednoglasno traži se saglasnost samo država učesnica u bliskoj saradnji.

Ugovor iz Amsterdama ne govori ništa o procesu odlučivanja drugih organa EU u slučaju da se uvede BS. Može se pretpostaviti da za njih važe već ustanovljene procedure.

Posebne odredbe

Kao što smo već pomenuli, zaključenjem Ugovora iz Amsterdama, bliska saradnja je institucionalizovana u načelu, sa posebnim odredbama člana 11 (čl. 5 Ugovora o osnivanju EZ) koji se tiče "prvog stuba" integracije, odnosno klasičnih ekonomskih zajednica. I ovaj put evropski zakonodavac, svestan delikatnosti svog postupka, postavlja mnogobrojna ograničenja kada je reč o ustanovljenju bliske saradnje. Prema slovu Ugovora, BS će biti moguća ako:

- nije reč o oblastima isključive nadležnosti Zajednica,
- ne utiče na politike, aktivnosti i programe Zajednice,
- ne utiče na građanstvo Unije, niti diskriminiše državljane država članica,
- ostaje u okvirima nadležnosti Zajednice predviđenim Ugovorom,
- ne utiče negativno na trgovinu i uslove konkurencije između država članica

Procedura odlučivanja je nešto drukčija. Naime, dok se Naslov VIa poziva na "odgovarajuće institucionalne odredbe" (dakle, procedura bi trebalo da zavisi od same oblasti u kojoj se uvodi BS), čl. 5a predviđa da Savet odlučuje kvalifikovanom većinom, na predlog Komisije a nakon konsultacije Evropskog parlamenta. Međutim, član Saveta može se pozvati na činjenicu da uvođenje BS utiče na nacionalnu politiku, i tada se, nakon razmatranja ovog pitanja, o ustanovljenju BS može odlučivati jednoglasno.

Ukoliko neka država želi da se priključi već uspostavljenoj BS, ona je dužna da notifikaciju dostavi Savetu i Komisiji.

Kada je reč o pitanjima saradnje u oblasti pravosuđa i unutrašnjih pitanja, bliska saradnja će biti moguća ukoliko se budu poštovale nadležnosti i ciljevi

Zajednice predviđeni Ugovorom, i ukoliko cilj samog ustanovljenja bliska saradnje bude ubrzano stvaranje jednog prostora slobode, bezbednosti i pravde u Uniji.

Ukoliko se podsetimo da su Sporazumi iz Šengena komunitarizovani pripajanjem Ugovoru iz Amsterdama, što se može protumačiti kao znak dobre volje da se uniformišu propisi u oblastima koje oni regulišu, vrlo je verovatno da se otvara novo polje moguće bliske saradnje.

Specifičnosti procedure odnose se na činjenicu da države članice imaju pravo inicijative; zatim, Komisija se izjašnjava o predlogu i prosleđuje ga Parlamentu. Kada je reč o odlučivanju Saveta, neophodna je saglasnost najmanje deset država članica ili šezdeset dva glasa.

7. Zaključak

Nove odredbe Ugovora iz Amsterdama o EU su prihvaćene. Međutim, one nisu dovoljno precizne i nemaju konzistentnog sadržaja. One sadrže garancije da postojeći sistem neće biti ugrožen uvođenjem instituta "BS". Međutim, ne treba podceniti opasnosti po proces dalje integracije EU kao što su:

- oslabljeno osećanje pripadnosti Zajednici/Uniji,
- fragmentacija pravnog poretka i sudske prakse Zajednice/Unije,
- komplikacija komunitarnih procedura,
- slabljenje uloge Komisije kao predstavnika zajedničkih interesa,
- funkcionisanje "bliske saradnje" u okviru dosadašnjeg nekonsolidovanog

institucionalnog sistema koji nije reformisan kako bi se omogućilo proširenje.

Nadajmo se da će u kontekstu proširenja Unije na istok upravo bliska saradnja biti odlučujuća u približavanju suprotnosti između, s jedne strane, članica monetarne Unije i novopristiglih članova, s druge strane. Sa proširenjem, Unija će postati raznovrsnija no ikad ranije. Tada ćemo sa pravom moći da se zapitamo šta je to nova Evropa. Vizija "velike Evrope" je zavodljiva, ali ostaje dug put da se ona i ostvari.