

Dr Duško LOPANDIĆ<sup>1\*</sup>

UDK 341.241.2: 061.1 EC  
str. 115-133.  
izvorni naučni rad

## O KARAKTERISTIKAMA UGOVORA IZ AMSTERDAMA<sup>2</sup>

"Evropa neće biti stvorena odjednom, ili prema nekom jedinstvenom planu. Ona će nastati kao posledica konkretnih dostignuća kojima se prvo ostvaruje solidarnost u praksi".

(iz "Šumanove deklaracije" o osnivanju  
Evropske zajednice za uglj i čelik, 5.1950)

### ABSTRACT

*In this paper the author analyses the legal content and achievements of the Amsterdam Treaty, amending the Maastricht Treaty. In the first part he explains the conditions leading to the conclusion of the Amsterdam Treaty. In the second part, the author analyses new amendments to the Amsterdam Treaty and their impact on the legal structure of the European Union. The author concludes that the Amsterdam treaty represents a very important, although limited step, leading to the general reform of European Union.*

**Key words:** *European Union, Treaty on the European Union, Intergovernmental Conference, Amsterdam Treaty, legal structure of the European Union, flexibility principle..*

---

<sup>1\*</sup> Savetnik saveznog ministra, Beograd.

<sup>2</sup> Ovaj tekst predstavlja izmenjenu i proširenu verziju komentara uz prevod teksta Ugovora iz Amsterdama, koji se priprema za štampu u izdanju *Međunarodne politike i Instituta ekonomskih nauka*, Beograd.

Na vanrednom zasjedanju Evropskog saveta održanom u Amsterdamu 16. i 17. juna 1997. godine završeni su više od godinu dana dugi pregovori o novoj reformi Evropske unije. Ugovor iz Amsterdama je formalno potpisan na posebnom zasjedanju Evropskog saveta, održanom u istom gradu, 2. oktobra 1997, a zatim je nastupio proces ratifikacije u parlamentima ili vladama država članica EU, koji nije bio završen do kraja 1998. godine.

Ugovor iz Amsterdama bez sumnje predstavlja novu i značajnu etapu u evoluciji Evropske unije, iako je on vrlo različito dočekan i ocenjivan u javnosti država članica: od izraza zadovoljstva i pohvala, do ocena o neuspehu i potpunog negiranja njegovog većeg značaja. Ipak, može se u celini reći da taj Ugovor nije podstakao one emocije i polemike koje je u državama članicama EU proizveo njegov prethodnik - Ugovor iz Mاستrihta o EU. U nastavku ovog teksta, nastojaćemo da prikazemo glavne elemente i postignuća Ugovora iz Amsterdama, kako bismo odgovorili i na pitanje o njegovoj ulozi i mestu u razvoju Unije. U prvom delu, biće reči o okolnostima koje su dovele do zaključenja ovog Ugovora i o toku pregovora. U drugom, suštinskom delu, biće reči o sadržaju bitnih delova novog Ugovora. Najzad, u trećem, zaključnom delu, pokušaćemo da ocenimo domete Ugovora iz Amsterdama, posebno u perspektivi novih izazova (realizacija monetarne unije, proširenje na evropski istok itd) pred kojima se nalazi Evropska unija.

## **I Okolnosti zaključenja Ugovora iz Amsterdama**

### ***1. Evolucija Evropskih zajednica i Evropske unije pre Ugovora iz Amsterdama: kratak pregled integracije***

Ugovor iz Amsterdama o izmenama Ugovora o Evropskoj uniji i Ugovora o osnivanju Evropskih zajednica (UIA) predstavlja već treću značajnu institucionalnu reformu ove evropske integracije u poslednjih desetak godina - nakon "Jedinstvenog evropskog akta" (potpisan 1986. g) i Ugovora iz Mاستrihta (zaključen 1992. g). Ovo je poslednja "građevina" u stvaranju "arhitekture" evropske integracije, koja je započeta još 1951. godine u Parizu, zaključenjem Ugovora o osnivanju Evropske zajednice za ugalj i čelik, od strane Francuske, SR Nemačke, Italije i tri zemlje članice "Beneluxa". Od tada, proces integracije koji je vodio do stvaranja Evropske unije, išao je paralelno putem "produbljavanja" saradnje i integracije zemalja članica i "proširivanja" integracije na nove države: 1957. godine su stvorene Evropska ekonomska zajednica i Evropska zajednica za atomsku energiju; 1965. godine su posebnim Ugovorom o "stapanju" objedinjeni glavni organi tri evropske zajednice

(Savet ministara i Komisija, dok su Parlament i Sud bili zajednički još od 1957); 1972. godine stvorena je "monetarna zmija" zemalja članica EEZ, koja je prerasla 1979. godine u evropski monetarni sistem, a sa Ugovorom iz Mاستrihta u monetarnu uniju; 1979. godine održani su prvi direktni izbori za Evropski parlament.

Paralelno, trajao je proces širenja Zajednice/Unije, koji je od prvobitnih šest, doveo do današnjih petnaest država članica EU: 1972. godine priključile su se Velika Britanija, Irska i Danska; 1981. godine u članstvo EEZ je ušla Grčka; 1986. godine sledile su Španija i Portugalija, a 1995. godine tri bivše članice organizacije EFTA: Austrija, Švedska i Finska.

Proces integracije je posebno postao dinamičan u poslednjih desetak godina. Jedinствeni evropski akt (JEA) je nastao krajem osamdesetih godina na talasu tadašnje privredne ekspanzije i realizacije projekta o "Evropi 92" (zaokruživanje "jedinствenog unutrašnjeg tržišta"). Njime je posle tridesetak godina funkcionisanja neizmenjenog Rimskog ugovora iz 1957. godine, tadašnja Evropska ekonomska zajednica (EEZ) pretrpela radikalnije reforme. JEA je, međutim, bio samo nagoveštaj još većih reformi koje je donelo stvaranje Evropske unije (Ugovor iz Mاستrihta iz 1992. godine - UEU)<sup>3</sup>, čime je ova evropska integracija i formalno proširila svoje aktivnosti sa ekonomije i na ključna politička pitanja, poput unutrašnjih i spoljnih poslova i bezbednosti, dok je istovremeno pripremljeno stvaranje monetarne unije, sa jedinstvenom valutom do kraja ovog veka. UEU je predstavljao neku vrstu odgovora zemalja članica EZ na ubrzane unutrašnje i međunarodne promene koje su zahvatile Evropu i svet početkom devedesetih godina: ujedinjenje Nemačke, raspad Istočnog bloka, razbijanje federalnih država i novi konflikti u Evropi, jedinstveno tržište EZ, izazovi globalizacije i regionalizacije proizvodnje i međunarodnih ekonomskih odnosa, nove tehnologije... UEU je tako predstavljao odlučan korak napred u profilisanju EU kao političke i ekonomske okosnice nove evropske arhitekture na pragu XXI veka. Međutim, baš zbog te svoje ambicioznosti i novatorstva (ekonomska i monetarna unija, novi oblici saradnje, uključujući u perspektivi i odbranu i proširenje aktivnosti EU...), UEU je jedva "preživio" proces ratifikacije u pojedinim zemljama, od kojih su neke čak morale i da ponove referendume o prihvatanju Ugovora (Danska).

---

<sup>3</sup> Tekst Ugovora iz Mاستrihta je objavljen u D. Lopandić, M. Janjević (prir): *Ugovor o Evropskoj uniji - Od Rima do Mاستrihta*, Međunarodna politika, Beograd, 1995, 281 str. Videti i komentar na istom mestu, pod naslovom "Petnaest pitanja i odgovora o Ugovoru iz Mاستrihta".

## 2. Razlozi i ciljevi Međuvladinih pregovora 1996/1997. o reviziji Ugovora o Evropskoj uniji

Pregovori u okviru "Međuvladine konferencije 1996" (MK 1996) su imali za cilj da se dopuni ili "popravi" ono što nije moglo biti realizovano u toku pregovora o Ugovoru iz Maastrichta o osnivanju Evropske unije (UEU). Zbog toga je, kao radni naslov budućeg Ugovora dugo vremena figuriralo "Maastricht II", pre nego što će ovaj, pomalo neinventivni naziv, ustupiti mesto atraktivnijem imenu prestonice zemlje koja je predsedavala Unijom u poslednjoj fazi pregovora. Ugovor o Evropskoj uniji nije bio zamišljen kao jednom završen posao kojim se definitivno ustanovljava nova konstrukcija EU, izgrađena na "tri stuba saradnje" (ekonomska integracija u okviru Evropske zajednice, spoljna i bezbednosna politika i unutrašnji poslovi i pravosuđe). U članu "N" Ugovora iz Maastrichta bilo je predviđeno da se 1996. godine održi nova Međuvladina konferencija zemalja članica EU na kojoj bi se, u svetlu dotadašnjih rezultata, predložila eventualna revizija nekih delova UEU. Održavanje Međuvladine konferencije je, s druge strane, bilo podsticano i dinamičnim zbivanjima u okruženju EU, njenim proširenjem 1995. godine na 15 članica, kao i talasom novih zahteva za ulazak u članstvo Unije od strane niza istočnoevropskih i mediteranskih zemalja<sup>4</sup>. Konferencija je trebala tako da predstavlja "vežbu u modernizaciji" Unije, kako bi se "omogućilo da sistem funkcioniše"<sup>5</sup>.

Samim tekstom Ugovora iz Maastrichta je predviđena njegova revizija u sledećim pitanjima:

- pitanje efikasnosti i mehanizma organa Zajednice (član "B" Ugovora iz Maastrichta);
- revizija zajedničke spoljne i bezbednosne politike (članovi J.4 i J.10);
- proširenje procedure saodlučivanja Saveta i Parlamenta (član 189 B);
- pitanja uključenja oblasti energije, turizma i civilne zaštite (deklaracija br. 1 uz Finalni akt Ugovora iz Maastrichta);
- razmatranje hijerarhije akata (deklaracija br. 16).

Osim toga, pojavila su se u međuvremenu i dodatna pitanja, kao što su: način odlučivanja i funkcionisanja organa EU u kontekstu daljeg širenja Unije, "približavanje" rada i ciljeva Unije interesima građana, poštovanje osnovnih prava i

---

<sup>4</sup> Zvanične zahteve za članstvo u EU su do sada podnele: Turska, Kipar, Češka, Slovačka, Poljska, Madjarska, Rumunija, Bugarska, Letonija, Estonija, Litvanija, Slovenija. Norveška (nakon referenduma) i Malta (nakon promene vlade) su u međuvremenu odustale od svog zahteva, dok je zahtev Švajcarke do daljeg na ledu. O mišljenju Komisije u pogledu budućeg širenja Unije i prihvativosti zahteva pojedinih zemalja videti European Commission: *Agenda 2000. For a stronger and wider Union*, COM (97) 2000 final, Vol. I-III, Brussels, 15.7.1997.

<sup>5</sup> N.Evans: "Intergovernmental Conference 1996", *Conference of PILC*, Brussels, 23. 5. 1997, p.2.

ljudskih sloboda, kao i sudska kontrola tog poštovanja, unutrašnja bezbednost, zapošljavanje i drugo<sup>6</sup>.

U zaključcima Evropskog saveta održanog u Torinu<sup>7</sup>, ciljevi MK 1996 su bili podeljeni u tri grupe:

- učiniti Uniju "bližom građanima" (tj. ojačati odredbe o poštovanju "fundamentalnih prava", intenzivirati borbu protiv nezaposlanosti, bolje regulisati pitanja u oblastima pravosuđa i unutrašnjih poslova, poput prelaska granica i dr);

- povećati demokratičnost i efikasnost organa Unije (jednostavniji - postupak odlučivanja, razmatranje položaja Evropskog parlamenta, načina odlučivanja u Savetu EU, sastav Komisije EU, mogućnost "ojačane saradnje" između samo nekih od članica EU);

- ojačati međunarodnu ulogu i efikasnost delovanja Unije (način odlučivanja u okviru "drugog stuba" saradnje, novi organi za saradnju, položaj Zapadnoevropske unije i slično).

Imajući u vidu navedene opšte ciljeve, može se, na osnovu dogovorenog teksta Ugovora iz Amsterdama<sup>8</sup>, konstatovati da je dobar deo tih ciljeva i ostvaren, ali da su pojedina važna pitanja u pregovorima ostala nedorečena ili zaobiđena.

### 3. Proces pregovora Međuvladine konferencije 1996-1997.

Pripreme za Međuvladinu konferenciju 1996 (MK 1996) otpočele su sa formiranjem "Grupe za razmišljanje", sastavljene od ličnih predstavnika ministara inostranih poslova zemalja EU, koja je decembra 1995. godine podnela izveštaj Evropskom savetu (ES) u Madridu<sup>9</sup>. Pregovori su zatim zvanično otpočeli na varednom sastanku ES u Torinu, 29. 3. 1996. godine, a završeni su bez nekih dramatičnijih obrta, u predviđenom roku. U skladu sa tehnikom međuvladinih konferencija, pregovori su se odvijali na nivou ministara spoljnih poslova država članica (mesečni sastanci), kao i na nivou njihovih "ličnih predstavnika" (nedeljni sastanci).

---

<sup>6</sup> Videti šire kod H. Kortenberg: La négociation du Traité - Une vue cavaliere, *Revue Trimestrielle de Droit Européen*, 33 (4), oct.-déc, 1997, p. 710.

<sup>7</sup> Conseil européen de Turin: *Conclusions de la Présidence*, 29. 3. 1996, SN/100/96, 9 p.

<sup>8</sup> Provizorna verzija Ugovora iz Amsterdama je objavljena u formi: Conference of Representatives of the Governments of the Member States: *Draft Treaty of Amsterdam*, CONF/4001/97, Brussels, 19. 6. 1997, 147 p. Definitivan tekst Ugovora je objavljen u *Official Journal of the European Communities*, No. C 340, 10. 11. 1997.

<sup>9</sup> Objavljen, između ostalog pod nazivom *The Intergovernmental Conference - A Strategy for Europe*, kao aneks XV uz Madrid European council: *Presidency conclusions*, 15-16. 12. 1995, OOEPEC, Luxembourg, 1995, pp. 96-103.

Najteži problemi i najosetljivija pitanja su rešavani na nivou šefova država i vlada zemalja EU (Evropski savet)<sup>10</sup>. Ukupno, održano je osam sastanaka na ministarskom nivou u 1996. godini i još pet sastanaka u prvoj polovini 1997. godine (pre same Konferencije u Amsterdamu). Pregovorima su bili posvećeni sastanci Evropskog saveta pod predsedavanjem Italije: u Torinu (29. 3. 1996) i Firenci (21. juni 1996), zatim pod predsedavanjem Irske: u Dablinu 5. 10. 1996) i u istom gradu (13. 12. 1996), kao i, najzad, pod predsedavanjem Holandije: Noordwijk (23. 5. 1997) i Amsterdam (16-17. 6. 1997)<sup>11</sup>.

Kao i uvek, odlučujuću ulogu na krajnji rezultat pregovora su imale veće zemlje članice EU, a posebno "dvojac" Nemačka<sup>12</sup>/Francuska<sup>13</sup>. Određeni, iako ne suštinski, uticaj na pregovore su imale promene vlada u Velikoj Britaniji i Francuskoj. Dolazak laburista umesto "evroskeptičnih" konzervativaca u proleće 1997. godine je olakšao generalni tok pregovora i rešavanje nekih konkretnih pitanja, poput uključivanja socijalnog protokola u tekst Ugovora, ali "u nizu pitanja, poput pravosuđa i unutrašnjih pitanja u britanskom stavu nije bilo promena"<sup>14</sup>. U slučaju neočekivane promene francuske vlade, nije bilo suštinskih promena u stavu Francuske, ali je možda olakšano prihvatanje delova Ugovora koji se odnose na pitanje zapošljavanja<sup>15</sup>. U procesu pregovora, izvesnu, iako ne ključnu ulogu, igrali su i organi EU, a posebno neki predlozi Komisije i Evropskog parlamenta<sup>16</sup>.

## II Sadržina Ugovora iz Amsterdama

Ugovor iz Amsterdama obuhvata amandmane na Ugovor o Evropskoj uniji, Ugovor o osnivanju Evropske zajednice i na ugovore o osnivanju dve druge evropske zajednice<sup>17</sup>. Tim amandmanima se reguliše niz pitanja, od kojih je bez sumnje

---

<sup>10</sup> Uporedi F. de Šutet, *Budućnost Evropske unije, Međunarodna politika*, br. 1067, 1. 4. 1998, str. 35-41.

<sup>11</sup> European Commission: *General Report on the activities of the European Union 1997*, Luxembourg, 1998, pp.7-15.

<sup>12</sup> O uticaju SRN na odvajanje reformi EU od pitanja budućeg proširenja Unije, videti kod D. Tosi, *La Conférence Intergouvernementale 1996-1997: résultats et perspectives pour l'élargissement de l'UE, Est-Ouest*, No. 4, XXVIII, 1997, p. 16. Nemačka delegacija je, takođe odlučujuće uticala na pravni oblik i terminologiju pojma "bliže saradnje" (fleksibilnost), koji je stvoren Ugovorom iz Amsterdama.

<sup>13</sup> Već je postalo neka vrsta rituala da svakom od značajnijih samita EU ili rundi pregovora o nekom važnom pitanju u EU, prethodne zajednička pisma francuskog predsednika i nemačkog kancelara, u kojima se razmatraju neka od najbitnijih pitanja i podnose predlozi za njihovo rešenje.

<sup>14</sup> H. Kortenberg, *op.cit.*, p. 714.

<sup>15</sup> *Ibid.*, p. 714.

<sup>16</sup> Commission européenne: *Renforcer l'Union politique et préparer l'élargissement, Avis de la Commission pour la Conférence Intergouvernementale 1996*, Bruxelles, 1996, 23. p.

<sup>17</sup> Ugovor o osnivanju Evropske zajednice za uglj i čelik i Ugovor o osnivanju Evropske zajednice za atomsku energiju (Euroatom).

najvažnija promena sadržaja i pravne uloge tzv. "trećeg stuba saradnje", odnosno saradnje u oblastima pravosuđa i unutrašnjih poslova (videti naslov VI Ugovora iz Mastrihta) (1). Do većih promena je došlo i u "drugom stubu saradnje" (zajednička spoljna i bezbednosna politika) (2); osim toga, izvršena je određena adaptacija i dopuna nekih nadležnosti Evropske zajednice (tj. prvi stub saradnje) u pojedinim oblastima (zapošljavanje, zdravstvena politika, životna sredina itd) (3); izvršene su takođe izvesne promene načina odlučivanja u EU i funkcionisanja organa (4); omogućeno je fleksibilnije funkcionisanje EU između manjeg broja članica ("ojačana" ili "bliža saradnja") (5). Najzad, u okviru konferencije iz Amsterdama, preduzete su po prvi put mere "pojednostavljenja" celokupnog korpusa primarnog prava Evropske unije/zajednice, odnosno prečišćavanje starijih tekstova, adaptacija ili eliminisanje prevaziđenih članova i novo numerisanje tako dobijenih članova u prečišćenom tekstu ugovora o EU i Ugovorima o osnivanju tri Zajednice (6)<sup>18</sup>.

### **1. Promene u oblasti unutrašnjih poslova i pravosuđa: stvaranje "prostora slobode, bezbednosti i pravde"**

Ugovor iz Amsterdama donosi najveće promene u onom delu Ugovora o Evropskoj uniji čije je dosadašnje funkcionisanje bilo široko ocenjeno kao nezadovoljavajuće<sup>19</sup>: u oblasti unutrašnjih poslova i pravosuđa, odnosno o poglavlju VI UEU ("treći stub" saradnje EU). Novim Ugovorom, ova oblast je bitno izmenjena u sledećim tačkama:

1.1. Jedan deo važnih pitanja iz poglavlja VI UEU (prelazak spoljnih i unutrašnjih granica zemalja EU, vize, imigracija, azil) je "komunitarizovan", odnosno prebačen iz Ugovora o Evropskoj uniji u Ugovor o osnivanju Evropske zajednice, to jest iz domena "trećeg stuba saradnje" (koji funkcioniše po metodama međuvladine saradnje) u "prvi stub saradnje". Drugim rečima, on je uključen u pravne okvire Evropske zajednice, koja ima neke elemente supranacionalnosti u procesu odlučivanja i rada. Radi se o novom naslovu "III A" (odnosno naslovu IV nakon novog numerisanja članova<sup>20</sup>) pod nazivom "Vize, azil, imigracije i druge politike koje su u vezi sa slobodnim kretanjem lica". Ovom promenom, dolazi do "duboke

<sup>18</sup> Kraći prikaz Ugovora iz Amsterdama je, između ostalog, dat u Conference of the Representatives of the Governments of the Member States: *Treaty of Amsterdam, Descriptive Summary*, Amsterdam, 17. June 1997.

<sup>19</sup> Videti npr. u Commission: *Rapport pour le Groupe de Reflexion, Conférence Intergouvernementale 1996*, OPOCE, Luxembourg, 1995, na str. 7 i 71. O ovoj oblasti videti i D. Lopandić: Razvoj i perspektive saradnje Evropske unije u oblastima pravosuđa i unutrašnjih poslova, *Jugoslovenska revija za međunarodno pravo*, Vol. 43, No. 3, 1996, str. 577-590.

<sup>20</sup> O tehnicima prenumeracije članova i naslova Ugovora, videti tačku 6.

promene metode<sup>21</sup> u dosadašnjim načinima saradnje u ovoj oblasti: za sprovođenje politika u oblasti prekograničnog kretanja lica, uključujući i državljane zemalja nečlanica EU, koristeće se uredbe (pravila) i uputstva (direktive), umesto instrumenta međunarodnih konvencija; omogućava se zakonodavna inicijativa Komisije, zatim odlučivanje kvalifikovanom većinom u Savetu u pojedinim slučajevima, kao i kontrola propisa od strane Suda pravde EZ itd. Međutim, navedena reforma, ma koliko da izgledala značajna, ima i svoju drugu, manje pozitivnu stranu. Naime, ona je izvršena uz mnoge ograde, odstupanja i izuzetke od normalne procedure u EZ: tako je predviđen dug prelazni period od pet godina (nakon stupanja na snagu Ugovora), pre nego što bude izvršen potpuni "transfer" između trećeg i prvog "stuba"; obavezna nadležnost Sudu pravde je ograničena samo na postupke pred nacionalnim sudovima koji sude u poslednjem stepenu, što predstavlja bitno odstupanje od uobičajene procedure davanja prethodnog mišljenja, predviđenog ranijim članom 177. Rimskog ugovora itd<sup>22</sup>.

1.2. Novim odredbama Ugovora iz Amsterdama zadržan je "treći stub saradnje" Evropske unije, ali je on promenio naslov i sadržaj. Kako smo videli, sva pitanja koja se odnose na kretanje lica prebačena su u novi naslov IV Ugovora o osnivanju EZ. S druge strane, pitanja saradnje u oblastima krivičnog prava i policijske saradnje su zadržana u naslovu VI Ugovora o Evropskoj uniji koji se sada naziva "Odredbe o policijskoj i pravosudnoj saradnji u krivičnim pitanjima"<sup>23</sup>.

Osim toga, u okviru ovog "stuba" uvedeni su novi pravni instrumenti saradnje, tzv. "okvirna odluka"<sup>24</sup> (koja ima dosta elemenata "uputstva-direktive" kakvu poznaje Ugovor o osnivanju Evropske zajednice) i "odluka".

Komisija i Sud pravde su dobili određenu ulogu u ovoj saradnji, što Ugovorom iz Maastrichta nije bio slučaj<sup>25</sup>. Osim toga, omogućeno je većinsko odlučivanje u Savetu EU u jednom manjem broju slučajeva; zatim, predviđena je mogućnost sklapanja međunarodnih ugovora; najzad, otvorena je perspektiva daljeg razvoja zajedničkih policijskih organa i njihovih delatnosti ("EUROPOL").

---

<sup>21</sup> Commission européenne: *Résultats de la CIG et du Conseil européen d'Amsterdam du 16-17. juin 1997, Note d'analyse*, Bruxelles, SEC (97) 1411.

<sup>22</sup> Vrlo detaljna i kritična studija rezultata Ugovora iz Amsterdama u ovoj oblasti je data kod H. Labayle, *Un espace de liberté, de sécurité et de justice, Revue Trimestrielle du Droit Européen*, 33 (4), oct.-dec. 1997, pp. 813-883.

<sup>23</sup> Raniji članovi K. 1 do K. 14, odnosno novi članovi 29 do 42 Ugovora o Evropskoj uniji.

<sup>24</sup> Novi član 34, tačka 2, pod a-d Ugovora o Evropskoj uniji.

<sup>25</sup> Komisija dobija određeno pravo zakonodavne inicijative, uz države članice (novi član 42 Ugovora o EU). Sud pravde po prvi put ima mogućnost davanja preliminarnih mišljenja o validnosti i tumačenju akata (konvencije, okvirne odluke, odluke i dr.) koji se odnose na ovaj naslov - ali samo ukoliko države članice izričito izjavom prihvate njegovu nadležnost (videti novi član 35 Ugovora o EU).



1.3. Treća značajna novost u ovoj oblasti, odnosi se na uključivanje svih aktivnosti realizovanih u okviru Šengenskih aranžmana u okviru Evropske unije ("tekovine Šengena"), putem posebnog protokola. Time su Šengenski sporazumi, koji su predstavljali dogovor samo jednog broja članica EU i koji do sada nisu formalno činili deo EU, sada uključeni u pravni i institucionalni sistem Unije<sup>26</sup>. Međutim, njihovo uključivanje istovremeno predstavlja i prvi konkretan slučaj primene principa "fleksibilnosti" ili "bliže saradnje"<sup>27</sup> u funkcionisanju Unije, jer dve države članice EU (Velika Britanija i Irska) zasada uopšte ne učestvuju u ovom sistemu (a pored njih, ni Danska ne učestvuje u potpunosti u saradnji iz novog naslova IV Ugovora o osnivanju Evropske zajednice).

## 2. Promene u oblasti zajedničke spoljne i bezbednosne politike<sup>28</sup>

Dosadašnji rezultati spoljne i bezbednosne politike Evropske unije u pojedinim oblastima, posebno kada je reč o kriznim situacijama (Bosna, Afrika i drugo) predstavljali su predmet brojnih kritika stručne i šire javnosti, koje su ukazivale da je "neuspeh Evrope" da nametne svoja rešenja u takvim situacijama delimično posledica neodgovarajućeg načina regulisanja ovih pitanja u Ugovoru iz Mastrihta. Stoga je logično da je i u ovoj oblasti došlo do dopuna i izmena Ugovora o EU. Međutim, promene koje je UIA predvideo u vezi sa poglavljem V UEU (saradnja u oblasti spoljnih poslova i bezbednosti) nisu toliko radikalne<sup>29</sup>, kao u slučaju unutrašnjih poslova i pravosuđa. One nemaju za cilj potpunu reviziju organizacije ove oblasti, nego prvenstveno "jačaju operativni karakter"<sup>30</sup> te politike:

- uveden je novi instrument "zajedničke strategije"<sup>31</sup> zemalja EU, koju utvrđuje Evropski savet u vezi sa pojedinim regionima ili pojedinim temama;

- donekle su "odškrinuta vrata" većinskom odlučivanju u Savetu EU u ovoj oblasti (mogućnost "konstruktivnog uzdržavanja" od glasanja kojom se ne blokira konsensus, većinsko odlučivanje u konkretizaciji već utvrđenih politika zasnovanih na zajedničkoj strategiji ili zajedničkoj akciji idr);

<sup>26</sup> Protokol uz Ugovor iz Amsterdama "kojim se uključuju tekovine Šengena (*Schengen aquis*) u okviru Evropske unije". Potpisnice Šengenskih sporazuma, zaključenih 14. 6. 1985. i 19.6.1990 (konvencija) su 13 država članica EU (bez Velike Britanije i Irske). Pored njih, dve nečlanice EU, Norveška i Island, su pridružene ovom sistemu. Detaljno o ovim sporazumima D. Lopandić, M. Janjević: *Sporazumi iz Šengena - za Evropu bez granica*, Međunarodna politika, Beograd, 1997, 265 str.

<sup>27</sup> Videti novi naslov VI, nove članove 43-45 Ugovora o osnivanju Evropske zajednice.

<sup>28</sup> O celini promena u ovoj oblasti videti P. Des Nerviens, *Le traite d Amsterdam - Les relations extérieures*, *Revue Trimestrielle de Droit Européen*, 33 (4), oct.-déc, 1997, pp. 801-813.

<sup>29</sup> Novi naslov V UEU: Odredbe o zajedničkoj spoljnoj i bezbednosnoj politici, članovi J. 1- J. 18.

<sup>30</sup> Commission européenne, *Note d analyse, op.cit.*, SEC (97), 1411.

<sup>31</sup> Videti posebno nove članove 12 i 13 UEU.

- predviđena je "ojačana saradnja" između EU i Zapadnoevropske unije (ZEU), koja se smatra "integralnim delom razvoja Unije", iako je ZEU formalno ostala odvojena organizacija od EU. Osim toga, otvorena je mogućnost "ad hoc" zajedničkog učešća svih članica Unije (bez obzira da li su ili ne članice ZEU) u pojedinim ograničenim vojnim akcijama<sup>32</sup>;

- UIA je predvideo izbor "Visokog predstavnika EU zaduženog za pitanja spoljne politike i bezbednosti", koji će imati rang Generalnog sekretara Saveta EU, kao i formiranje posebne analitičke jedinice za "političko planiranje i hitno upozoravanje" u pogledu međunarodne situacije<sup>33</sup>.

### **3. Dopuna aktivnosti i nadležnosti Evropske zajednice u pojedinim oblastima**

Ugovor iz Amsterdama donosi manje novosti i promene u pogledu nadležnosti ili formi delovanja EU u nizu oblasti poput:

- politika zapošljavanja - u Ugovor o osnivanju Evropske zajednice unesen je nov naslov "Zapošljavanje" i predviđene su posebne procedure u cilju podsticanja zaposlenosti u zemljama Unije. Ova oblast je postala pitanje od "zajedničkog interesa", koja podleže "koordinisanoj strategiji" u okviru "smernica" koje usvajaju Evropski savet i Savet ministara;<sup>34</sup>

- spoljnotrgovinska politika - bez obzira na zahteve brojnih krugova u Uniji, kao i saglasnost većeg dela država članica da se "modernizuju" odredbe ranijeg člana 113. Ugovora o osnivanju EZ o zajedničkoj trgovinskoj politici EZ, nije došlo do bitnije izmene odredbi ovoga člana (koji je novom numeracijom postao član 133). Umesto toga, samo je dodat jedan paragraf koji se odnosi na primenu zajedničke trgovinske politike, na proceduru pregovora u nekim oblastima usluga i intelektualne svojine<sup>35</sup>.

- socijalna politika - raniji "socijalni protokol" priključen Ugovoru iz Matrihta (u aneksu) je sada postao integralni deo Ugovora, što je posledica dolaska laburista na vlast u Velikoj Britaniji<sup>36</sup>;

- životna sredina - novi Ugovor unosi pojam "trajnog, održivog razvoja" kao cilj Unije, uz obavezu integrisanja brige o životnoj sredini u sve ostale politike EU;

---

<sup>32</sup> Radi se o intervencijama koje se u žargonu ZEU nazivaju "zadaci iz Petersburga": mirovne operacije, akcije spašavanja i intervencije radi "nametanja mira", vid. novi član 17 UEU.

<sup>33</sup> Novo poglavlje V UIA o zajedničkoj spoljnoj i bezbednosnoj politici, novi članovi 11-28 UEU (odnosno članovi J. 1 - J. 18), kao i deklaracije uz Finalni akt Ugovora iz Amsterdama.

<sup>34</sup> Novi članovi 125-130. Ugovora o osnivanju EZ.

<sup>35</sup> Novi član 133, tačka 5.

<sup>36</sup> Videti novi naslov XI, glava 1 Ugovora o osnivanju Evropske zajednice.

Istovremeno, omogućeno je da države članice na nacionalnom nivou primenjuju strože norme nego što je to predviđeno na nivou EU;

- usvojene su i neke promene u druge odredbe, koje se odnose na zaštitu potrošača, zdravstvo, subvencije, borbu protiv krivotvorenja, pravo građanstva EU, transparentnost propisa i kvalitet zakonodavstva i drugo. Međutim, ove izmene su relativno ograničenog dometa i podležu kontroli oportuniteti na osnovu sada ugovorno utvrđenog načela "subsidijarnosti"<sup>37</sup>.

#### **4. Mogućnost "bliže saradnje" pojedinih država članica kao i mogućnost političkog sankcionisanja neke države članice**

Za budući razvoj EU, posebno je bitno da je u Amsterdamu po prvi put predviđena mogućnost produbljene integracije samo jednog dela članica EU (tzv. "fleksibilnost" ili "bliža saradnja"), što bi funkcionisalo u okviru institucionalnog sistema Unije<sup>38</sup>. Ugovor predviđa niz preduslova (osam) za otpočinjanje te saradnje, za koju je potrebna prethodna odluka Savet EU. Pri tome, bilo koja zemlja članica (uključujući i one koje nemaju nameru da učestvuju u toj saradnji) može blokirati donošenje pozitivne odluke. Zbog toga postoji i sumnja da li će ovako složen sistem ikada profunkcionisati. Princip "fleksibilnosti" je predviđen samo za prvi i treći stub saradnje, dok je za oblast zajedničke spoljne politike i bezbednosti ocenjeno da je uvođenje mogućnosti "konstruktivnog uzdržavanja" neke zemlje od odluka (videti gore) već pruža dovoljan prostor za fleksibilniju politiku manjeg broja članica EU.

Ovim se i formalno otvara put za razvoj "Evrope u više brzina", koja je i do sada bila faktička realnost evropske integracije, iako uglavnom izvan formalnih okvira EU<sup>39</sup>. Tako Ehlerman u svojoj studiji navodi ranije primere bliže saradnje izvan formalnih okvira EU/EZ: monetarni sistem, sporazum iz Šengena, zajednički projekti poput Erbusa, Ariane, Eureka i sl, kao i razni oblici vojne saradnje (Zapadnoevropska unija, Eurocorps, Eurogroup, Eurofor itd). Prvi primeri bliže saradnje unutar EZ su bili projekti u oblasti nauke i tehnologije, a Ugovorom iz Mاستrihta je već nagoveštena evolucija EU u pravcu Evrope sa "više brzina" (tadašnji socijalni protokol 14 država članica, specifičan položaj Danske isl).

---

<sup>37</sup> Ovaj princip je promovisan Ugovorom iz Mاستrihta, a inspirisan nemačkom federalnom praksom: EZ će preduzimati akcije i donositi propise samo u onim slučajevima u kojima može efikasnije od država članica da reguliše neka pitanja.

<sup>38</sup> Novi naslov VII Ugovora o Evropskoj uniji: "Odredbe o bližoj saradnji".

<sup>39</sup> Detaljno u izvrsnoj studiji C. D. Ehlermann, *Différenciation, flexibilité, coopération renforcée: les nouvelles dispositions du traité d'Amsterdam*, *Revue du marché Unique Européen*, 3, 1997, pp. 53-90. Vid. takođe M. Kovačević, *Evropa u više brzina*, *Međunarodna politika*, XLIX, br. 1072, 1. 9. 1998. str. 53-55

Za razliku od dosadašnje prakse, Ugovor iz Amsterdama ipak predstavlja novinu, jer je njime sada i formalno priznata i pravno kodifikovana činjenica da organi i aktivnosti EU mogu biti korišteni za realizaciju određenih politika u koje nisu uključene sve članice Unije. S tim u vezi, ocenjuje se da su "mehanizmi za bližu saradnju samo nužno zlo i zamena za nedostatak rešenja u vezi sa reformama struktura odlučivanja" u Uniji<sup>40</sup>. Države koje u prvi mah ne prihvate "bližu saradnju" ostaju u mogućnosti da u svakom momentu zatraže uključjenje u te aktivnosti, o čemu ocenu daje Komisija, a odlučuje Savet (u slučajevima oblasti iz trećeg stuba saradnje) ili Komisija (u slučajevima pitanja iz prvog stuba saradnje).

Druga bitna novina, koja sama po sebi karakteristično ilustruje dalje pravce eventualnog razvoja Evropske unije, se odnosi na mogućnost političkog i pravnog sankcionisanja<sup>41</sup> neke od zemalja članica EU<sup>42</sup>. Do ovoga može doći ukoliko neka članica ozbiljno i stalno krši osnovne slobode i fundamentalna prava na kojima je zasnovana Unija<sup>43</sup>. O sankcijama (suspenzija nekih prava zemlje članice, uključujući i pravo glasanja) odlučuje jednoglasno Savet (na nivou šefova vlada ili država), na predlog najmanje trećine država članica ili Komisije EU i nakon pozitivnog stava Evropskog parlamenta, pri čemu se glas zemlje koja je u pitanju ne računa. Ovo je jedna od odredbi koja, s jedne strane potencira značaj poštovanja osnovnih prava i zajedničkih vrednosti članica Unije, a s druge strane predstavlja pripremu Unije na njeno dalje širenje na evropski istok, odnosno na sve različiti broj i društveni sastav zemalja članica<sup>44</sup>.

### 5. Promene u pogledu načina donošenja odluka i rada organa EU

UIA donosi određene novine u pogledu funkcionisanja organa EU<sup>45</sup>. Pri tome je ojačan položaj Evropskog parlamenta i nešto popravljen položaj Komisije. Sudu pravde EZ je donekle vraćena ona uloga koju mu je dao Rimski ugovor, a koju

---

<sup>40</sup> Ehlerman, *op.cit.*, p. 64. U istom smislu v. F. Chaltiel, *Le Traite d'Amsterdam et la cooperation renforcee, Revue du Marche commun et de l'Union europeenne*, No. 418, mai 1998, p. 289-294.

<sup>41</sup> Ugovor iz Maastrichta je sa svoje strane po prvi put otvorio mogućnost ekonomskih sankcija (novčana kazna) prema nekoj od zemalja članica EU koja ne poštuje utvrđene ekonomske kriterije i budžetske okvire predviđene ekonomskim smernicama Saveta, odnosno odredbama o ekonomskoj i monetarnoj uniji.

<sup>42</sup> Novi član 7 (odnosno ranije F. 1) UEU.

<sup>43</sup> Novi član 7 UEU govori o principima "slobode, demokratije, poštovanja ljudskih prava i osnovnih sloboda, kao i vladavine prava".

<sup>44</sup> Šire v. kod A. Bijelić, *La cooperation plus etroite face aux questions de l'elargissement et de l'approfondissement de l'Union europeenne*, memoire de DEA, Universite de Nancy 2, CEU, 1998, 96 p.

<sup>45</sup> O ovim pitanjima v. C. Blaumann, *Traité d'Amsterdam - Aspects institutionnels, Revue Trimestrielle de Droit Européen*, 33, No. 4, oct.-dec, 1997, p. 721-751. M. Netwitch and G. Falkner, *The Treaty of Amsterdam: Towards a New Institutional Balance, European integration online Papers*, Vol. 1, No. 015, <http://eiop.or.at/eiop/texte/1997-015a.htm>

mu je, u pogledu novih oblasti (drugi i treći stub saradnje) uskratio Ugovor iz Maastrichta. Najzad, poboljšana je položaja i nekih pratećih organa (Finansijski sud, Regionalni komitet i slično).

5.1. U pogledu procedure zakonodavnog odlučivanja, proširen je broj slučajeva "saodlučivanja" između Evropskog parlamenta i Saveta EU i ovaj postupak je donekle pojednostavljen. Evropski parlament je stavljen u isti rang sa Svetom, jer i jedan i drugi organ mogu sprečiti donošenje neke odluke, ako se međusobno ne dogovore<sup>46</sup>; Paralelno, praktično je ukinuta procedura "saradnje", tako da je broj zakonodavnih procedura sveden na tri (saodlučivanje, pozitivno mišljenje i konsultovanje).

5.2. Posebnim protokolom uz Ugovor iz Amsterdama formalizovana je mogućnost i pravo određenog učesnika nacionalnih parlamenata u procesu konsultovanja o zakonodavnim predlozima u EU;

5.3. U pogledu osetljivog pitanja primene većinskog glasanja u Savetu ministara, minimalno je povećan broj pitanja o kojima Svet EU odlučuje kvalifikovanom većinom, a ne jednoglasno<sup>47</sup>;

5.4. Nešto je ojačan položaj predsednika Komisije EU u odnosu na članove Komisije.

5.5. Kako je već pomenuto, posebno značajno je da je Sud pravde EZ dobio neke nove nadležnosti u okviru sudskog nadzora nad aktivnostima i odlukama u oblasti unutrašnjih poslova, i u vezi sa pitanjima "fleksibilnosti".

## **6. Postupak "pojednostavljenja" Ugovora i formalna struktura UIA**

### **6.1. "Pojednostavljenje" Ugovora**

Jedan od potencijalnih ciljeva Međuvladine konferencije 1996 je bilo i pojednostavljenje i nova kodifikacija celokopnog sistema primarnog prava Evropske unije/zajednice, odnosno utvrđivanje "prečišćenih tekstova" četiri osnovna Ugovora (Ugovor o EU, Ugovori o osnivanju EZ, Evropske zajednice za uglj i čelik i Evropske zajednice za atomsku energiju). Ovaj posao je obavljen u tehničkom smislu - Ugovori su očišćeni od naslaga prevaziđenih članova i članova i protokola uz Ugovore koji više ne važe (odnosili su se na prelazne periode i slično) i određeni su novi brojevi (prenumerisanje) za sve članove Ugovora o EU i Ugovora o osnivanju

---

<sup>46</sup> Novi član 251 (ranije 189 B) o postupku "saodlučivanja".

<sup>47</sup> Prema Ugovoru iz Maastrichta, Svet EU odlučuje jednoglasno u 48 pitanja iz domena Evropske zajednice ("prvi stub"). Od toga je u pet slučajeva novi UIA predvideo većinsko odlučivanje, uz još 11 novih pitanja gde će se odlučivati kvalifikovanom većinom.

Evropske zajednice. Tako je u pogledu Ugovora o osnivanju Evropske zajednice, brisano 47 članova, dok je 60 članova pretrpelo izmene ili delimično brisanje. Pored toga, brisani su dva aneksa, devet protokola i jedna konvencija uz Ugovor, dok je 11 drugih protokola izmenjeno<sup>48</sup>.

Međutim, Konferencija je odustala od prave kodifikacije, tj. zakonodavnog usvajanja prečišćenih i "osveženih" tekstova. Ovo je učinjeno zbog opasnosti da bi se mogle obnoviti stare diskusije i otvorena pitanja u pogledu evropske integracije, uključujući ona koja su već razmatrana prilikom ratifikacije Maastrichta ili ranije i koja nemaju veze sa aktuelnim Ugovorom iz Amsterdama. Šta bi se desilo ako bi, na primer, britanski parlament odbacio predloženi kodifikovani tekst prečišćenih Ugovora, uključujući i odredbe Rimskog ugovora iz 1957. godine? U tom smislu, Ugovorom iz Amsterdama (član 12 i deklaracija u prilogu Ugovora) je predviđeno da prečišćeni tekstovi predstavljaju tehnički rezultat Konferencije. Međutim, oni nemaju nikakvu formalnu zakonodavnu važnost (neće biti podvrgnuti ratifikaciji) već se objavljuju u cilju "jasnosti", radi ilustracije šta zaista sadrže tekstovi Ugovora, nakon nekoliko talasa njihovog menjanja amandmanima.

Radi razumevanja teksta i njegovog poređenja sa ranijim verzijama, potrebno je ukazati na tehniku menjanja ranijih Ugovora koja je primenjena Ugovorom iz Amsterdama. Izmene ranijih tekstova su izvršene u dve etape: u prvoj etapi, dati su suštinski amandmani na ranije Ugovore o Evropskoj uniji i Ugovore o tri evropske zajednice. U drugoj etapi je, na tako dobijene tekstove primenjena operacija "pojednostavljanja" tekstova ("simplification") svih Ugovora, u smislu ukidanja, skraćivanja ili preformulisanja prevaziđenih starih članova iz Ugovora, kao i primena nove numeracije na sve, tako dobijene članove. Time su dobijeni mnogo čitljiviji tekstovi, koji sadrže samo pozitivne odredbe primarnog prava, dok označavanje članova teče kontinuirano, bez korištenja kombinacije slova i brojeva, (kako je to bio slučaj u ranijim verzijama, pre procesa pojednostavljenja. U tabeli, uz Finalni akt Ugovora iz Amsterdama, dat je uporedni prikaz starih i novih članova Ugovora o Evropskoj uniji i Ugovora o osnivanju Evropske ekonomske zajednice.

## 6.2. Formalna struktura Ugovora iz Amsterdama

Struktura teksta Ugovora iz Amsterdama je sledeća: Ugovor ukupno ima 15 članova i tri dela. Prvi deo sadrži "suštinske amandmane". Član 1. sadrži sve amandmane na Ugovor o Evropskoj uniji; član 2. sadrži amandmane na Ugovor o

---

<sup>48</sup> Prema J.P. Jacqué, *La simplification et la consolidation des traités, Revue Trimestrielle de Droit Européen*, 33, No. 4, oct. - déc, 1997, pp. 903-915. Detaljna obrazloženja ovih izmena, po članovima, videti "Explanatory report from the General Secretariat of the Council on the simplification of the Community Treaties", *Official Journal of the European Communities*, No. C 353, 20. 11. 1997, 19 p.

osnivanju Evropske zajednice; član 3. sadrži amandmane na Ugovor o osnivanju evropske zajednice za uglaj i čelik; član 4. sadrži amandmane na Ugovor o osnivanju Evropske zajednice za atomsku energiju; član 5. sadrži amandmane na akt Saveta o direktnim izborima za Evropski parlament od 2. septembra 1976; Drugi deo Ugovora nosi naslov "pojednostavljenje" i u suštinu predstavlja proces prečišćavanja tekstova (uključujući i anekse i protokole) pomenutih Ugovora. Član 6. obuhvata prečišćavanje Ugovora o osnivanju Evropske zajednice, član 7. obuhvata prečišćavanje Ugovora o osnivanju Evropske zajednice za uglaj i čelik; član 8. obuhvata prečišćavanje Ugovora o osnivanju Evropske zajednice za atomsku energiju; članom 9. zamenjuje se tekst Konvencije od 25. 3. 1957 i Ugovora od 8. 4. 1965. kojima je izvršeno spajanje organa tri Zajednice; članom 10. se naznačava da ukidanje ili brisanje pojedinih stavova ili članova ugovora niukom slučaju ne znači menjanje "pravnih tekovina Zajednice", uključujući i razne rokove koji su te odredbe sadržale. Član 11. sadrži odredbu o nadležnosti Suda pravde EZ u pogledu tumačenja Ugovora iz Amsterdama. U trećem delu Ugovora iz Amsterdama, predviđena je renumeracija svih članova, poglavlja i delova četiri Ugovora, što je konkretizovano u posebnom aneksu korespondencije članova, koji predstavlja aneks Ugovora iz Amsterdama. Član 13. navodi da je Ugovor sklopljen na neodređeno vreme. Članovi 14. i 15. su uobičajene klauzule o ratifikaciji (Ugovor stupa na snagu prvog dana drugog meseca nakon što poslednja država članica koja je ratifikovala Ugovor, notifikuje ovu ratifikaciju kod depozitara) i o jezicima na kojima je Ugovor sklopljen.

### **III Zaključak - Ugovor iz Amsterdama kao nepotpuna, ali ozbiljna reforma EU**

#### ***1. Nedorečenosti pregovora iz Amsterdama***

Ugovor iz Amsterdama donosi, kako smo videli, niz novosti i promena. Međutim, završetak pregovora u junu 1997. godine je u javnosti zemalja EU dočekan sa određenim razočarenjem, pa i ocenama o neuspehu, odnosno nespremnosti zemalja Unije da preduzmu suštinske reforme<sup>49</sup>. Ovaj utisak je prvenstveno proistekao iz činjenice da pregovarači nisu uspeali da se dogovore oko ključnog pitanja reforme načina rada i odlučivanja organa Evropske unije, što je preduslov za naredni ciklus proširenja EU. Komentari Ugovora iz Amsterdama od strane stručnih krugova su takođe podeljeni, iako su daleko pozitivniji nego što je bio slučaj u

---

<sup>49</sup> Videti F. De Štet, *op.cit.*, Vrlo oštra i negativna reakcija kod M. Jovanovića koji Amsterdam kvalifikuje kao "najbeznačajniju promenu Rimskog ugovora (1957)" u poslednje četiri decenije, M. Jovanović, Da li je proširenje na istok kraj Evropske unije?, *Međunarodna politika*, XLIX, br. 1070-1071, 1. 7. 1998 - 1. 8. 1998, str. 34-43.

medijima i u nekim političkim krugovima, tako da se diskusije svode na klasično pitanje tipa "da li je čaša ispunjena do pola ili je do pola prazna"<sup>50</sup>.

Tako nije došlo do radikalnije reforme u načinu glasanja u Savetu EU (oblasti odlučivanja kvalifikovanom većinom), nije došlo do nove podele glasova (ponderacija) između većih i manjih članica EU, nije promenjen broj članova Komisije EU i drugo. Princip jednoglasnog odlučivanja, ne samo u ključnim nego i u mnogim drugim pitanjima koja nisu "fundamentalna", nije jače uzdrman u Amsterdamu, što je naišlo na negativne reakcije, posebno "profederalističkog" dela javnog mnjenja u zemljama EU, ali i od strane onih "pragmatičara" koji ističu da je nemoguće da EU funkcioniše na isti način sa šest i sa tridesetak članica<sup>51</sup>.

Druga oblast u kojoj nije došlo do nekog radikalnijeg napretka se odnosi na domen zajedničke bezbednosti i odbrane, gde su se iznova ispoljile skoro nepremostive razlike između zastupnika jačanja čisto evropske odbrane, s jedne strane, nepokolebljivih proatlantista, s druge strane, i prema obe strane uzdržanih neutralnih zemalja članica.

Bez obzira na predloge, Ugovor iz Amsterdama se zadržao na pola puta u davanju svojstva pravnog lica Evropskoj uniji, o čemu se vodio oštar spor i u toku pregovora u Maastrichtu. Ugovorom iz Amsterdama je ponovo izbegnuto izjašnjavaње o ovom pitanju, ali je istovremeno članovima 24 (ranije J.14), odnosno 38 (ranije K.10) Ugovora o EU, omogućeno da Savet vodi pregovore i zaključuje međunarodne sporazume u okviru primene zajedničke spoljne i bezbednosne politike, odnosno policijske i pravosudne saradnje.

Pored toga, iako su u drugim domenima neke reforme usaglašene (npr. oblast "trećeg stuba") njihova faktička implementacija odložena je za prelazni period od 5 godina, a pojedine zemlje ih uopšte ili delimično nisu prihvatile (Velika Britanija, Irska, Danska). Nije došlo ni do ozbiljnije reforme dosadašnjeg zakonodavnog sistema (vrste i hijerarhija propisa), nego su broj i vrsta propisa čak dalje diversifikovani i povećani. Nije prihvaćeno ni dalje suštinsko jačanje uloge Evropske zajednice u međunarodnim ekonomskim odnosima.

Najzad, i pored proklamovanog cilja, pregovarači nisu uspeali u zadatku "pojednostavljenja", odnosno kodifikovanja sistema Evropske unije, koji bi trebalo učiniti transparentnijim i jednostavnijim za običnog čoveka. Naprotiv tome, čini se da UIA iz političkih razloga i nastojeći da ponekad pravno pomiri gotovo suprotne

---

<sup>50</sup> Od tekstova koje smo konsultovali, C. Bauman, *op.cit.*, p.749. daje "mešovitu" ocenu, P. des Nerviens, *op.cit.*, p. 813, govori o "osetnom napretku". H. Kortenberg, kao i sama Evropska komisija u gore citiranim radovima komentarišu da rezultati uglavnom odgovaraju postavljenim ciljevima uoči pregovora (sa izuzetkom pitanja odlučivanja u Savetu i budućeg broja i sastava Komisije). H. Labayle je prilično skeptičan u pogledu mogućnosti da više nego komplikovani sistem "prostora slobode, bezbednosti i pravde" profunkcioniše, *op.cit.*, p. 883.

<sup>51</sup> Videti u tom smislu i prvu reakciju Evropskog parlamenta u Résolution sur la réunion du Conseil européen des 16 et 17 juin 1997 a Amsterdam, *Europe documents*, No. 2044, 3. 7. 1997.



političke ciljeve i koncepcije, objektivno stvara još složeniji sistem, koji nije više samo podjeljen na "tri stuba saradnje", nego koji će sadržati i oblast "bliže saradnje", kao i pitanja i domene koji su nešto između metoda međuvladine saradnje i komunitarnog metoda - i kod kojih će i sami eksperti imati teškoća u snalaženju.

## 2. Ozbiljna, iako ograničena reforma Evropske unije na pragu novoga veka

Ako upotrebimo poređenje bivšeg francuskog predsednika Mitterana o Evropskoj uniji kao o ekvivalentu moderne katedrale, čija gradnja traje postepeno, u etapama, i kojoj svaka nova generacija Evropljana daje sopstveni pečat, UIA sigurno neće ostati zapamćena kao poduhvat kojim je bitnije promenjen dotadašnji izgled ili stil evropske "katedrale". Više se može govoriti o dogradnji poneke nove kapele, kao i produžavaju "finih radova" na već podignutoj baroknoj građevini. Iz političkog ugla posmatrano, čini se da se može prihvatiti ocena da "odluke samita u Amsterdamu...nisu takvog domašaja da bi...Zajednici udahnule novu političku dušu"...odnosno da "neće doći ni do kakvog posebnog produbljavanja političkog sistema Zajednice u odnosu na postojeći"<sup>52</sup>. Ipak, ako je Ugovor iz Mاستrihta, pored svog novatorstva, značio i kraj federalističkog "sna" o supranacionalnoj Evropi (Evropi građana) i podsticaj "Evropi međuvladine saradnje" (Evropi država i nacija), Ugovor iz Amsterdama za nijansu vraća klatno unazad - ka Evropskoj zajednici i njenim organima i metodima, kao okosnici i inspiraciji čitave konstrukcije. U tom okviru, posebnu pažnju zavređuju jačanje zakonodavne uloge Evropskog parlamenta, kao i određeno reafirmisanje uloge i položaja Suda pravde Evropskih zajednica, koji je u Mاستrihtu prošao najlošije među organima EU, a koji se u Amsterdamu počinje vraćati u prvi plan. Prilikom davanja krajnje ocene o značaju Ugovora iz Amsterdama, ne treba zaboraviti da je on pregovaran i zaključen paralelno sa nastojanjima i aktivnostima većine zemalja članica EU da realizuju treću fazu monetarne unije (predviđenu Ugovorom iz Mاستrihta), što se bez sumnje odrazilo i na snižene ambicije pregovarača, kako ne bi došlo do ugrožavanja suštinskih ciljeva. Monetarna unija je jednostavno u ovom periodu ostala prioritet za njene buduće članice<sup>53</sup>.

U celini posmatrano, Ugovor iz Amsterdama ostavlja utisak velike pravno-tehničke složenosti i podstiče na pitanje o stepenu usklađenosti složenih i detaljnih pravnih normi sa praksom. Tako je, na primer, izvršeno pojednostavljenje donošenja odluka "saodlučivanjem" Saveta i Evropskog parlamenta. Složenost (tj. trostepena

---

<sup>52</sup> S.Samardžić: *Evropska unija kao model nadnacionalne zajednice*, IES, Beograd, 1998, str. 154 - 155. Ova zanimljiva politikološka studija dobrim delom razmatra i rezultate Ugovora iz Amsterdama.

<sup>53</sup> U tom smislu videti kometar De Šuteta, *op.cit.*

procedura saodlučivanja ili procedura "saradnje"), izbačena "na vrata", vratila se u još težoj formi "kroz prozor" u drugim domenima, poput procedura "bliske saradnje" i metoda realizacije "prostora slobode, bezbednosti i pravde" (naslov IV Ugovora o osnivanju EZ), složene tehnike uključivanja "tekovina Šengena" u EU i drugo.

Bez obzira na fanscinantnu pragmatičnost kreatora evropskog pravnog sistema, koji je u toku četiri decenije doveo do ovoga što je danas EU, postavlja se pitanje da li stvarnost može i treba da prati sve subtilnosti koje predviđaju pravne klauzule? Ili obrnuto, da li pravo može da podnese svaki kompromis, pa čak i onaj koji uopšte realno i nije postignut u pregovorima, nego pravne klauzule imaju ulogu da "zamagle" razlike u stavovima država članica? U tom smislu, imajući u vidu složena rešenja, puna odstupanja i izuzetaka, kakvih je prepun Ugovor iz Amsterdama, teško bi bilo unapred oceniti kakva će biti njihova dalja sudbina u praksi i u kojoj će meri ona zaživeti. Ipak, imajući u vidu da Ugovor iz Amsterdama nije izazvao onu poplavu suprotstavljenih političkih reakcija (pozitivnih ili negativnih), do koje je došlo nakon Ugovora iz Mاستrihta, može se očekivati da će ratifikacije Ugovora u nacionalnim parlamentima ili na referendumima biti mnogo lakše prihvaćene.

Za posmatrača izvan EU, jedan od utisaka je da se u periodu pregovora o Ugovoru iz Amsterdama Evropska unija najvećim delom bavila samom sobom i svojim unutrašnjim problemima, te da je u njihovo rešavanje uložena mnogo veća energija i pažnja, nego na otvaranje puta da EU uskoro postane dostupnija i onima koji kucaju na njena vrata. Sa UIA, Evropska unija je prošla tek jednu od etapa u skoro neprekinutoj seriji internih i spoljnih pregovora kojima se krajem veka postepeno menja izgled Evrope. Predstoje, između ostalog: pregovori o proširenju EU (1997-2002), dalja reforma ZEU (1998), realizovanje treće (konačne) faze monetarne unije (1999), usklađivanje finansijskih obaveza i budžeta EU (1999) i drugo. U ovom procesu, energije EU će i dalje biti u najvećoj meri okrenute njoj samoj i njenom neposrednom okruženju. Položaj i uloga onih "udaljenijih" evropskih zemalja, u prvom redu će zavisiti od njihove sposobnosti i snage da se transformišu i na odgovarajući način prilagode novom evropskom privrednom, političkom, socijalnom i vojnom okruženju.

*Duško Lopandić, Ph. D.*

*About Characteristics of the Amsterdam Treaty*

SUMMARY

*This article deals with the legal content and achievements of the Amsterdam Treaty (TA), amending the Treaty on the European Union and on the establishment of the European Communities, especially from the point of view of the role and the position of the new Treaty in the evolution of the Union.*

*The first part, deals with the conditions leading to the conclusion of the TA, including the process of negotiations. Different phases in the development of the EU are presented and explained, as well as the of the aims of the Intergovernmental Conference 1996 and of the role of different EC Institutions and Member Countries in the negotiation process.*

*The second part consists of the essential analysis of the new amendments to the TA and of their impact on the legal structure of the Union. The most important reform concerns the "third pillar" of co-operation, i.e., the fields of Justice and Home Affairs. There are also some important reforms in the second pillar (Common Foreign and Security Policy). There are further amendments and contributions to some other fields concerning the "first pillar" (employment, social security, environmental policy etc). Some changes are brought about in the functioning and the role of different EU/EC Institutions. The major reform concerns the introduction of the "flexibility principle" allowing the closer co-operation of smaller number of Member States. Finally, some measures are taken in view of "simplification" of the Treaties.*

*In the third, concluding part of the article, there is appreciation on the results of the Amsterdam Treaty, especially in view of new challenges for the European Union (the monetary union, the enlargement to the East etc). The TA has been met with different comments by the EU public opinion and legal experts: some comments were rather positive, while there was a large number of negative reactions. However, the author considers that the TA represents a very important, although limited step, leading to the general reform of the European Union in the first decade of XXI century. The present reform did not allow the Union to face the challenge of the new enlargements. Taking into account the future evolution, the author considers that the essential energy of the EU will continue to be directed to its internal problems and questions, or to its immediate neighborhood. As the other European States are concerned, their future position will depend in the first part on their own ability and capacity to transform and to adapt to ever changing European environment in the economic, political, military and social fields.*