

VIŠEDIMENZIONALNOST SAVETA EVROPSKE UNIJE

Sažetak

Članak razmatra različite aspekte funkcionisanja Saveta Evropske unije (EU). Višedimenzionalnost Saveta je posledica njegovih različitih formalnih i neformalnih uloga. Sa sve većim brojem nadležnosti na nivou EU, Savet je postao visoko fragmentirana struktura. Ova institucija istovremeno deluje kao klub izvršnih vlasti zemalja članica, kao forum za postizanje kompromisa, kao arena borbe za moć između zemalja članica, i kao ključna institucija novih vidova upravljanja u EU. Za potpuno razumevanje načina na koji Savet u praksi funkcioniše biće potrebno mnogo više empirijskih istraživanja.

Ključne reči: Evropska unija, institucije, Savet EU, način odlučivanja

Savet Evropske unije (EU), iako je jedna institucija, predstavlja više nego složenog aktera procesa upravljanja u EU, kako u funkcionalnom, tako i u političkom smislu, a sagledavanje njegove složenosti je uslov razumevanja načina na koji ova institucija deluje. Navedena složenost je posledica više faktora: širenja nadležnosti EU koje je dovelo do umnožavanja konfiguracija u kojima Savet zaseda, protivrečne prirode Saveta koji istovremeno predstavlja izvršne vlasti zemalja članica, ali i samu EU, kao i sve većeg broja nadležnosti u čijem središtu upravljanja se nalazi upravo ova institucija. Svaki od ovih faktora je uticao na formalne ili neformalne promene do kojih je dolazilo u radu ne samo Saveta, već i drugih institucija EU.

Sa proširenjem nadležnosti EU, Savet se pojavljuje u sve većem broju konfiguracija, što ga je učinilo visoko segmentiranom strukturom, sa preko dvadeset različitih sastava tokom 90-ih godina prošlog veka. Umnožavanje ovih konfiguracija je istovremeno vodilo fragmentaciji rada, što je izazivalo kritike, pa su od 2000. godine činjeni napor da se Savet svede na 16, a potom, od juna 2002., na 9 konfiguracija, ali se neke od njih u praksi sastaju u više delova. U neformalnoj hijerarhiji, Savet za opšte poslove i spoljne odnose kojeg čine ministri inostranih poslova zemalja članica, zauzima najviše mesto, što proizilazi iz činjenice da ovi ministri u svojim vladama imaju koordinacionu ulogu. Budući da je poslednjih godina znatno porastao broj tema vezanih za spoljne poslove EU, što je ostavljalo manje vremena za vršenje koordinacionih poslova, Savet za opšte poslove i spoljne odnose je počeo da radi u dva dela. Kako se razvijala Ekonomska i monetarna unija, tako je i Savet za ekonomiju i finansije dobijao na značaju, a sa uvođenjem evra njegov institucionalni

položaj je dodatno zakomplikovan, tako da se sada ministri finansija zemalja evrozona sastaju pre početka sastanka ovog Saveta u punom sastavu, kako bi razmatrali pitanja vezana za jedinstvenu monetu. Pored toga, i Savet za poljoprivredu ima donekle privilegovan položaj koji datira još iz rane faze integracije, iako se ovaj položaj postepeno menja kako se smanjuje dominacija poljoprivrednih rashoda u budžetu EU.

Fragmentacija rada Saveta slabi njegovu efektivnost u smislu da je tokom vršenja njegovih legislativnih funkcija teže postići opštu koherentnost politika, što se potom nastojalo postići korišćenjem i drugih mehanizama. Nedovoljna koherentnost se nadoknađuje kako kroz delovanje Evropskog saveta, i Saveta za opšte poslove, tako i Evropske komisije, ali i Predsedništva EU, pa i sekretarijata Saveta koji, iako predstavlja znatno manju administraciju od Komisije, postaje sve uticajniji. Pored toga, Savet raspolaže i pravnom službom koja takođe postaje sve uticajnija, i koja je, na primer, sačinila nacрте za 90% članova koji su bili predmet pregovora na međuvladinoj konferenciji 1996-97. godine za usvajanje Ugovora iz Amsterdama.¹⁵² Istim Ugovorom je uvedeno mesto zamenika generalnog sekretara nadležnog za rad Generalnog sekretarijata, dok je generalni sekretar Saveta visoki predstavnik za spoljnu i bezbednosnu politiku, što je još jedna od posledica sve brojnijih funkcija koje Savet vrši.¹⁵³

Ukažimo i na značaj predsedavanja Savetom koje, formalno gledano, predstavlja relativno skromnu ulogu: sazivanje i predsedavanje sednicama, kao i potpisivanje zakonodavnih i drugih akata u ime Saveta. U praksi, međutim, uloga Predsedništva je postala neuporedivo značajnija, delimično uzurpirajući funkcije posredovanja i uobličavanja zajedničkih politika koje vrši Evropska komisija. S obzirom da ovaj rad ne ostavlja dovoljno prostora da se detaljnije pozabavimo ovom temom, ukazaćemo samo na osnovne mehanizme jačanja uticaja Predsedništva Saveta, a koji su se razvili u neformalnu institucionalnu praksu: uvođenje novih tema i određivanje prioriteta na političkom dnevnom redu EU (agenda setting), poklanjanje različitog stepena pažnje temama koje su već na dnevnom redu (strukturiranje agende), kao i korišćenje mogućnosti namernog isključivanja tema iz političkog dnevnog reda.¹⁵⁴ Dodajmo tome i sve izraženiju ulogu Predsedništva u proceduri saodlučivanja. Naime, budući da je reč o proceduri u kojoj Evropski parlament ima snažnu zakonodavnu funkciju, Savet sve češće nastoji da izbegne proceduru usaglašavanja u saodlučivanju, i to najčešće čine tako što predstavnike Evropskog parlamenta uključuje u proces dogovaranja mnogo ranije nego što je to bio slučaj pre postojanja ove procedure. I u ovom slučaju je presudna uloga Predsedništva Saveta koje organizuje neformalne kontakte i pregovore sa Evropskim parlamentom.

152 Shaw, J., *Law of the European Union*, Palgrave, New York, 2000., str. 125.; Videti takođe: Beach, D., „The unseen hand in treaty reform negotiations: the role and influence of the Council Secretariat“, *Journal of European Public Policy* 11:3, June 2004, 408-439.

153 Član 207 (2) EZ. Ugovor iz Amsterdama je potpisan 1997., a ratifikovan 1999. godine.

154 Videti šire: Tallberg, J., „The Agenda-Shaping Powers of the EU Council Presidency“, *Journal of European Public Policy* 10:1, 2003.

Savet u samoj Evropskoj zajednici vrši trostruke funkcije: obezbeđuje usklađivanje opštih ekonomskih politika država članica, donosi odluke, i prenosi svojim odlukama na Komisiju ovlašćenja za sprovođenje propisa, a pored toga deluje i kao glavni zakonodavni organ Unije u celini. Naročito prve dve funkcije dovode do tenzija: sa jedne strane, predstavnici zemalja članica u Savetu zastupaju interese svojih vlada, ali sa druge, Savet kao institucija je odgovoran za usvajanje kolektivnih odluka bez kojih evropska integracija ne može da funkcioniše, tako da je prinuđen da uvek iznova pronalazi ravnotežu između međuvladinih i nadnacionalnih funkcija koje vrši. Ova dvojna priroda Saveta čini da se on pojavljuje u više uloga: kao forum za postizanje kompromisa; kao klub izvršnih vlasti zemalja članica; kao domen borbe za uticaj između zemalja članica; i kao središte novog vida međuvladinog upravljanja u EU.¹⁵⁵

SAVET KAO FORUM ZA POSTIZANJE KOMPROMISA

Kada se razmatra zakonodavna uloga Saveta uočavaju se znatne razlike između formalnih pravila i načina na koji sistem funkcioniše u praksi. Iako je već u Rimskom ugovoru bilo predviđeno da odlučivanje kvalifikovanom većinom počne da se primenjuje 1966. godine, do efektivnog prelaza sa jednoglasnog na većinsko odlučivanje nije došlo zbog primene tzv. Luksemburškog kompromisa.¹⁵⁶ Stoga su tek od usvajanja Jedinstvenog evropskog akta¹⁵⁷, od kada počinje mnogo šira primena većinskog glasanja, stručnjaci počeli da se bave proučavanjem strateškog uticaja koji odlučivanje kvalifikovanom većinom vrši na proces upravljanja u EU. Ova proučavanja su se suočavala sa velikim preprekama, od kojih je svakako najznačajnija ta da je Savet dugo bio najmanje poznata institucija EU zbog činjenice da je način na koji je funkcionisao bio obavijen velom tajne. Nije objavljivano kako je ko glasao, a pored objavljivanja u Službenom listu EU same regulative ili rezolucije koju je Savet usvojio, saopštenja za štampu i izjave ministara su često bili jedini dodatni izvori informacija.¹⁵⁸

Nakon Ugovora iz Matrihta¹⁵⁹, kako su kategorije kao što su otvorenost i transparentnost postajale sve popularnije u političkom životu EU, i Savet je preduzeo neke korake kako

155 Videti šire: Wallace, H., „The Council: An Institutional Chameleon?“, *Governance*, Vol. 15, No. 3, July 2002 (pp. 325-344).

156 Luksemburški sporazum, odnosno kompromis koji je predstavlja političko rešenje za tzv. „križu prazne stolice“ tokom koje je Francuska više meseci bojkotovala sednice Saveta u znak protesta što njeni interesi nisu bili uvažavani na odgovarajući način, potpisan je u januaru 1966. godine. Sporazum je predviđao da će, pri usvajanju odluka koje bi mogle biti donete većinskim glasanjem na predlog Komisije, a ukoliko su vrlo važni interesi jedne ili više zemalja članica u pitanju, Savet uložiti napor da u razumnom roku dođe do rešenja koja bi mogla biti prihvaćena od strane svih članova.

157 Potpisan 1996., ratifikovan 1997. godine.

158 Shaw, J., 2000., *Ibid.*, str. 126.

159 Potpisan 1992., a ratifikovan 1993. godine.

bi dozvolio ograničen pristup javnosti svom radu¹⁶⁰, ali će tek Ugovor iz Amsterdama prvi put obavezati Savet da, kada deluje kao zakonodavni organ, rezultati glasanja i obrazloženje glasanja, kao i zvanične izjave u zapisniku moraju biti objavljeni.¹⁶¹ Pored toga, Ugovor je obavezao i Savet da u svom poslovniku predvidi pod kojim uslovima će javnost imati uvida u njegova dokumenta, u cilju primene odredbi o pravu na pristup informacijama.¹⁶²

Iako se smatralo da od usvajanja Jedinственog evropskog akta preovlađuje većinsko odlučivanje, empirijska proučavanja odlučivanja u Savetu pokazuju da se i danas vrlo često pribegava jednoglasnosti, i u onim oblastima u kojima Ugovor predviđa kvalifikovanu većinu.¹⁶³ Ipak, praksa postizanja jednoglasnosti pod Luksemburškim kompromisom i u odlučivanju kvalifikovanom većinom pokazuje značajne razlike. Iako se često formalno može zaključiti da je Savet odlučio jednoglasno, u praksi se prvo pribegava neformalnom utvrđivanju broja glasova. Ukoliko ovaj neformalni postupak pokaže da se može ostvariti kvalifikovana većina, Predsedništvo Saveta može jednostavno reći da će odluka biti usvojena ukoliko se niko ne usprotivi. Pored toga, u Savetu se često ulažu znatni naponi da se obezbedi najšira saglasnost, da se izađe u susret zemljama članicama za koje su određeni elementi odluke naročito sporni, čak iako te zemlje ne mogu da formiraju blokirajuću manjinu. Proces stalnog donošenja odluka čini da sve zemlje imaju interes da izbegnu glasanja koja bi dovela do trajnih podela među zemljama članicama, zbog čega se teži kompromisu. U slučaju jednoglasnog odlučivanja, česta je praksa uzdržavanja od glasanja, što ne sprečava Savet da usvoji odluke za koje se traži jednoglasnost.¹⁶⁴

Praksa traženja kompromisa je duboko usađena u rad Saveta, i formalno glasanje je relativno retko, budući da su stavovi zemalja po određenom pitanju već poznati iz prethodnih faza pregovaranja. Istraživanja pokazuju da je eksplicitno glasano protiv u samo 20% od usvojenih odluka, i to najčešće u oblastima poljoprivrede i ribarstva (oko polovina), dok u preostalom delu dominiraju regulatorna pitanja u oblasti jedinstvenog tržišta i zaštite zdravlja.¹⁶⁵ Najčešće je reč o slučajevima u kojima zemlje žele glasanjem protiv ili uzdržavanjem javno da pokažu svoje neslaganje i upute poruku bilo svojoj političkoj zajednici, ili i ostalim zemljama članicama. Tako od ukupnog broja uzdržanih ili

160 Savet je bio prva institucija EU koja se našla pred Prvostepenim sudom EU u slučaju koji se zasnivao na pravu na pristup informacijama. Case T-194/94 *Carvel and Guardian Newspapers v. Council*, 1995, ECR II-2765.

161 Član 207 (3) EZ.

162 Član 207 (3) EZ, član 255 (3) EZ.

163 Tsebelis, G., Garrett, G., „The Institutional Foundation of Intergovernmentalism and Supranationalism in the European Union”, *International Organization* 55, 2. Spring 2001, str. 375; .

Hix, S., *The Political System of the European Union*, Palgrave, New York, 1999., str. 73; Wallace, H., Wallace, W., Pollack, M.A., (Ed.) *Policy Making in the European Union*, Oxford University Press, 2005., str. 61; Hayes-Renshaw, F., Van Aken, W., Wallace, H., „When and Why the Council of Ministers of the EU Votes Explicitly”, 2005, European University Institute, RSCAS Working Paper, No 2005/25.

164 Član 205 (3) EZ.

165 Wallace, H., Wallace, W., Pollack, M.A., (Ed.), 2005, *Ibid.*, str. 61.

glasova protiv, u 47% slučajeva to čini samo jedna zemlja članica, u 19% dve, u 18% tri, a u preostalih 16% slučajeva to je činilo više od tri zemlje.¹⁶⁶ Takođe, brojni su i slučajevi u kojima zemlje članice koje su u manjini ne traže da se formalno glasa u Savetu i tako njihov glas protiv ili uzdržanost ne ulazi u zapisnik.

Sama činjenica da odluka formalno može biti doneta kvalifikovanom većinom vrši podsticaj na sve aktere da teže postizanju sporazuma, pre svega tako što će vlade koje imaju dileme predlagati amandmane koji bi zadovoljili njihovu poziciju. Ipak, autori koji su proučavali rad COREPER-a se slažu da je stil odlučivanja koji preovladava, a koji podrazumeva težnju ka kompromisu, jednako značajan kao i formalna mogućnost primene većinskog odlučivanja. Traženje kompromisa je značajno ne samo kao sredstvo obezbeđivanja harmoničnog funkcionisanja sistema upravljanja u EU, već i zbog toga što je, budući da su zemlje članice te koje primenjuju komunitarno pravo i politike, bitno da što je moguće više budu saglasne sa njima kako ne bi dolazilo do problema u primeni. Jedan od načina postizanja kompromisa je unošenje izuzetaka, odloženih rokova primene, itd. u tekst odgovarajuće regulative, dok se drugi od Ugovora iz Maastrichta redovno primenjuje u vidu protokola i deklaracija koji čine sastavni deo Ugovora, a često predstavljaju izuzetke kako bi se izašlo u susret nekoj zemlji članici.

Za razumevanje načina rada Saveta je značajna i činjenica da mehanizmi koji su usvojeni na nivou EU, a koji i u slučaju glasanja kvalifikovanom većinom sprečavaju da neka zemlja bude jednostavno preglasana bez uzimanja u obzir njenih interesa – tzv. kompromis iz Janjine iz 1994. godine koji je usvojen u formi odluke Saveta i predviđa da, ukoliko neka zemlja članica, ne mogavši da ostvari blokirajuću manjinu u Savetu, smatra da su joj ugroženi značajni interesi, može zatražiti da Savet uloži sve napore da se nađe kompromisno rešenje (što praktično znači odlaganje odluke)¹⁶⁷ i tzv. odredba „ručne kočnice“ (emergency brake provision) iz Ugovora iz Amsterdama i Nice (član 11. stav 2 EZ), koja određuje da, u proceduri uspostavljanja ojačane saradnje, zemlja članica može tražiti da o tome odlučuje Evropski savet umesto Savet kvalifikovanom većinom, gotovo da nisu ni bili korišćeni.¹⁶⁸ Međutim, treba imati u vidu da je najveći deo istraživanja rađen za EU sa 15 zemalja članica, i još je rano da se zaključi da li su poslednja proširenja dovela do znatnije promene načina na koji ovaj sistem funkcioniše.

Još jedna činjenica otežava objektivno sagledavanje sistema odlučivanja u EU uopšte, i uloge Saveta, a to je da ne postoje sistematizovani podaci o broju odluka za koje nije postignuta većina, odnosno predloga koji nisu ni došli do Saveta, već su odbačeni na nižim nivoima odlučivanja, u COREPER-u ili radnim grupama. Naime, značajna karakteristika rada Saveta EU je da stožer njegovog funkcionisanja čine Komitet stalnih

166 Hayes-Renshaw, F., Van Aken, W., Wallace, H., „When and Why the Council of Ministers of the EU Votes Explicitly“, 2005, European University Institute, RSCAS Working Paper, No 2005/25, str. 3.

167 Council Decision of 29 March 1994 concerning the taking of Decision by qualified majority by the Council, 13.04.1994, OJ No C 105, str. 1.

168 Hayes-Renshaw, F., Van Aken, W., Wallace, H., 2005, *Ibid.*, str. 2.

predstavnik - COREPER i brojne radne grupe, za koje se procenjuje da ih ima oko 250¹⁶⁹, dok drugi autori navode broj od 160 radnih grupa Saveta, kojima treba dodati i preko 120 podgrupa.¹⁷⁰ Njihovi članovi dolaze bilo iz diplomatskih misija pri EU, bilo iz nadležnih državnih organa, i oko 70% tekstova koje Savet usvaja je usaglašeno u radnim grupama, ostalih 10-15% u COREPER-u ili drugim višim komitetima, i samo preostalih 10-15% usaglašavaju sami ministri, što je praksa dosta slična radu savremenih vlada i njihovih odbora.

SAVET KAO KLUB IZVRŠNIH VLASTI ZEMALJA ČLANICA

Svi članovi Saveta u njegovim brojnim sastavima su predstavnici vlada zemalja članica, i to je upravo ono što razlikuje Savet od svih ostalih institucija EU: njega čine oni koji su na vlasti i imaju efektivnu moć u zemljama članicama. U tom kontekstu, svi imaju mogućnost da učestvuju u radu Saveta uvećavaju svoju moć na nacionalnom nivou, kako u odnosu na druge političare, tako i nacionalne parlamente. Helen Valas, koja više od trideset godina proučava delovanje nacionalnih vlada u Savetu¹⁷¹, potvrđuje da je česta praksa da članovi Saveta pomažu jedni drugima u vreme pritisaka na domaćoj političkoj sceni, a naročito u vreme izbora. Oni svoje odluke uvek mogu prikazati kao rezultat kolektivnog dogovora koji je postignut iza zatvorenih vrata u Savetu, otežavajući nacionalnim parlamentima vršenje efektivne političke kontrole.

Još jedna od posledica delovanja kluba izvršnih vlasti je da u odnosima između članova Saveta težnja za opstankom na vlasti prevladava u odnosu na ideološku bliskost – oni će jedni drugima pružati podršku ako procenjuju da im je to u interesu bez obzira da li pripadaju istoj ideološkoj struji. Prilično često je trenutak odlučivanja u Savetu zajedničkim dogovorom određen tako da uzima u obzir unutrašnju političku situaciju u jednoj ili drugoj zemlji članici. Treba imati u vidu da se ovi odnosi često zasnivaju na poverenju koje je stečeno iskustvom u saradnji, tako da novoizabranim članovima Saveta treba vremena da steknu poverenje svojih kolega.

Iako Savet ima interes da očuva ovu ulogu kluba, on će rado koristiti saveznike, kao i čitav politički sistem EU koji mu olakšava podelu odgovornosti sa drugim akterima. U tom smislu, Evropska komisija je partner koji je neophodan Savetu, i koji svojim ili samo naizgled svojim predlozima može olakšati odluku Saveta. Delovanje Saveta kao interesnog kluba takođe treba uzeti u obzir kada se razmatra težnja za postizanjem konsenzusa u odlučivanju, kao i otpor ka većem pristupu javnosti njegovom radu, ili čvršćoj političkoj kontroli što na nacionalnom, što na nivou EU. „Klupski identitet može

169 Wallace, H., Wallace, W., Pollack, M.A., (Ed.), 2005, *Ibid.*, str. 58.

170 Gornitzka, A., Svedrup, U., Who Consults? Expert Groups in the European Union, ARENA Working Paper, No 12, August 2007., str. 13.

171 Wallace, H., 2002, *Ibid.*; Wallace, H., Wallace, W., Pollack, M.A., (Ed.) 2005, *Ibid.*; Hayes-Renshaw, F., Van Aken, W., Wallace, H., 2005, *Ibid.*

olakšati postizanje rezultata, ali to ima svoju cenu.¹⁷² Da ovakav identitet Saveta ne treba zanemariti potvrđuju i svedočenja o strahovanju da će veliko uvećanje broja zemalja članica do kojeg je došlo nakon poslednja dva proširenja poremetiti ovakvo funkcionisanje Saveta. Helen Valas ističe da je i to bio jedan od razloga za unošenje odredbi o ojačanoj saradnji u Ugovor iz Amsterdama, ali i za debatu o ublažavanju uslova za njenu primenu tokom međuvladine konferencije koja je pripremala Ugovor iz Nice.¹⁷³

BORBA ZEMALJA ČLANICA ZA UTICAJ U SAVETU

Iako klupski identitet Saveta stvara određeni stepen kohezije među predstavnicima zemalja članica, to ne znači da postoji i usklađenost između njihovih interesa i preferencija. Težnja ka konsenzusu u Savetu i rešavanju problema u njegovim telima su jedna dimenzija funkcionisanja Saveta, dok druga, sasvim različita, proizilazi iz činjenice da zemlje članice često imaju suprotstavljene interese u mnogim pitanjima, kao i različite stavove u pogledu toga šta bi u određenoj oblasti bio prihvatljiv kolektivni dogovor. U kojoj meri je vladama značajna moć koju uživaju u Savetu dokazuju i teški pregovori o ponderisanju glasova za odlučivanje kvalifikovanom većinom tokom pripreme Ugovora iz Nice. Nasleđena raspodela broja glasova je obezbeđivala manjim zemljama članicama proporcionalnu veću zastupljenost, kao mehanizam zaštite od dominacije velikih. Primena istog sistema u proširenoj EU bi dovela do neprihvatljive situacije u kojoj bi, kroz postojeći sistem ponderisanja glasova, bilo moguće da manjina stanovništva nadglasa većinu.¹⁷⁴ Stoga su već u pripremi Ugovora iz Amsterdama činjeni naponi da se razviju alternativne formule za ponderisanje glasova, ali kompromis nije postignut. Nakon oštre borbe zemalja članica za glasove, Ugovorom iz Nice je uveden sistem „trostruke većine“ koja se sastoji od odgovarajućeg broja glasova, broja zemalja članica i procenta ukupnog stanovništva EU.

U razmatranju delovanja Saveta upada u oči kontradikcija između prakse postizanja konsenzusa i izbegavanja preglasavanja u Savetu i oštre borbe za ponderaciju glasova, ali ova borba ipak dokazuje da način rada ne treba da zavara u pogledu činjenice da je pitanje kako je moć raspodeljena i kako se vrši u političkom sistemu EU od izuzetnog značaja. Dugogodišnja tajnost rada Saveta je doprinela da nema mnogo empirijskih

172 Wallace, H., 2002, *Ibid.*, str. 333.

173 Ojačana saradnja je uvedena Ugovorom iz Amsterdama kao izraz prilagođavanja EU novim okolnostima i radi sprečavanja stagnacije, ili, po pesimistima, kolapsa evropske integracije. U najkraćem, ona predstavlja oblik diferencijacije ritma učestvovanja zemalja članica u produbljivanju procesa integracije. Tako države članice koje imaju nameru da uspostave međusobnu ojačanu saradnju mogu koristiti organe, procedure i mehanizme EU. Uslovi za sprovođenje ojačane saradnje postavljeni Ugovorom iz Amsterdama su vrlo restriktivni, i tek nešto ublaženi Ugovorom iz Nice, potpisanim 2001. i ratifikovanim 2003. godine.

174 Hayes-Renshaw, F., Van Aken, W., Wallace, H., „When and Why the Council of Ministers of the EU Votes Explicitly“, 2005, European University Institute, RSCAS Working Paper, No 2005/25, str. 19.

studija relativne moći zemalja članica. Jedno istraživanje koje se zasnivalo na intervjuima sa zvaničnicima koji učestvuju u odlučivanju pokazuje da su pravila odlučivanja i broj glasova kojima zemlja raspolaže značajni, ali ne i jedini faktori. Njima treba dodati značaj koji određeno pitanje ima za neku zemlju, veštinu i ubedljivost pregovarača, kao i mogućnosti koje određena situacija pruža nekoj zemlji članici da dodatno „dobije na težini“ u pregovorima (intervjuisani zvaničnici navode da postoje brojni slučajevi u kojima je neka zemlja, koja je bila u očiglednoj manjini, uspjela da svojim argumentima izmeni stav većine).¹⁷⁵ Ako se izuzmu teme francusko-nemačkog partnerstva, ili uticaja određenih zemalja u pojedinim oblastima integracije, kao što je tradicionalno nemački u monetarnim pitanjima, španski u oblasti ribarstva, čak i uticaj malog Luksemburga u pojedinim oblastima oporezivanja, veliki deo o moći i uticaju zemalja članica tek treba da bude istražen. Postojeće studije o glasačkoj moći zemalja članica u EU pretežno predstavljaju stilizovane modele, ali ne i empirijska proučavanja.

SAVET KAO SREDIŠTE NOVIH VIDOVA UPRAVLJANJA U EU

Savet je i središte novog vida međuvladinog upravljanja u EU. U najmanje tri oblasti se razvilo stvaranje EU režima putem institucionalnog delovanja koje odudara od klasičnog komunitarnog metoda (koji, u najkraćem, podrazumeva predlog Evropske komisije, odluku Saveta uz veću ili manju ulogu Evropskog parlamenta i kontrolu Evropskog suda pravde): režim jedinstvene monete, spoljna, bezbednosna i odbrambena politika, i niz instrumenata koji se razvijaju u oblasti pravosuđa i unutrašnjih poslova. Sve ove oblasti se smatraju tradicionalnim domenom suverentiteta država, dugo su ostajale izvan domašaja nadležnosti EU, ali se danas u svima može primetiti razvoj u pravcu ambiciozne, čvrste i obavezujuće saradnje. Karakteriše ih sličan model nastanka i razvoja na nivou EU: svi su uobličeni moćnim savezništvom ključnih nacionalnih aktera (ministara finansija, guvernera centralnih banaka, ministara spoljnih poslova, odbrane, policije, itd.), uz podsticaj šefova država ili vlada, i svi uključuju mrežu stručnjaka iz specijalizovanih tela. Na nivou EU, ovi nacionalni akteri su koncentrisali svoje delovanje na posebne konfiguracije Saveta i Evropski savet, dok je Komisija imala ograničenu ulogu u razvoju režima, a Evropski parlament i Evropski sud pravde su ostavljeni na margini procesa. Sekretarijat Saveta je igrao sve značajniju ulogu u koordiniranju novih vidova upravljanja u oblastima spoljne, bezbednosne, odbrambene politike i pravosuđa i unutrašnjih poslova. Otuda je i generalni sekretar Saveta dobio i funkciju Visokog predstavnika zemalja članica. U svim ovim oblastima, uočljiv je nastanak novih specijalizovanih organa, pre svega Evropske centralne banke, ali i organizacija kao što je Europol. Obaveze koje se preuzimaju u ovim oblastima su približnije čvrstim režimima nego klasičnoj međuvladinoj saradnji, obim i intenzitet aktivnosti su visoki, a od institucija EU Savet je taj koji ima ključnu ulogu. Kako će se svaki od ovih

175 Hayes-Renshaw, F., Van Aken, W., Wallace, H., 2005, *Ibid.*, str. 8 i 9.

režima razvijati u budućnosti, ostaje da se vidi. Režim jedinstvene monete je već razvio sopstvenu institucionalnu strukturu u kojoj Evropska centralna banka ima središnju ulogu koju prati konzorcijum nacionalnih centralnih banaka. Ecofin je dodatno ojačao u hijerarhiji formacija Saveta, a ostaje da se vidi kako će se u budućnosti razvijati odnos Ecofina i Evropske centralne banke. U slučaju spoljne i bezbednosne politike Savet je već počeo sa razvijanjem posebnih struktura u okviru Generalnog sekretarijata, a posebno je pitanje kako će se dalje razvijati odnosi sa NATO-om i kako će se njima upravljati. Ostaje da se vidi da li će ovi procesi vremenom „komunitarizovati“ (što je malo verovatno), ili će se pre razvijati kao upravljanje koje će vršiti Savet kroz nove kolektivne agencije koje će činiti središta upravljanja ovim režimima.

Najzad, kako bismo upotpunili složenu sliku o višedimenzionalnosti Saveta, dodajmo i to da njegovi članovi, budući da su predstavnici nacionalnih vlada, nisu politički odgovorni nijednoj instituciji EU za svoje delovanje. Evropski parlament ima pravo da postavlja pitanja Savetu i to i čini, ali odgovori koje dobija nisu uvek potpuni i čitav postupak je bez stvarne političke težine. Vremenom se razvila praksa da Predsedništvo Saveta predstavi Evropskom parlamentu svoj plan delovanja tokom predsedavanja, kao i da se o tome u Parlamentu vodi rasprava, ali se na tome sve završava. Delovanje Saveta je jedino ograničeno Ugovorom, komunitarnim pravom i vladavinom prava u EU uopšte, tako da njegovi zakonodavni akti i procedure kojima su usvojeni ne smeju kršiti ustanovljene pravne principe jer ih u protivnom Evropki sud pravde (u oblastima integracije za koje je nadležan, a to, kao što smo napomenuli, nisu sve oblasti) može proglasiti ništavnim.

LITERATURA

- Beach, D., „The unseen hand in treaty reform negotiations: the role and influence of the Council Secretariat“, *Journal of European Public Policy* 11:3, June 2004, 408-439.
- Gornitzka, A., Svedrup, U., „Who Consults? Expert Groups in the European Union“, *ARENA Working Paper*, No 12, August 2007.
- Hayes-Renshaw, F., Van Aken, W., Wallace, H., „When and Why the Council of Ministers of the EU Votes Explicitly“, 2005, European University Institute, *RSCAS Working Paper*, No 2005/25.
- Hix, S., *The Political System of the European Union*, Palgrave, New York, 1999.
- Lewis, J., „Is the ‚Hard Bargaining‘ Image of the Council Misleading? The Committee of Permanent Representatives and the Local Election Directive“, *Journal of Common Market Studies* 1998, Vol. 36, No 4, pp. 479-504.
- Shaw, J., *Law of the European Union*, Palgrave, New York, 2000.
- Tallberg, J., „The Agenda-Shaping Powers of the EU Council Presidency“, *Journal of European Public Policy* 10:1, 2003.
- Tsebelis, G., Garrett, G., „The Institutional Foundation of Intergovernmentalism and Supranationalism in the European Union“, *International Organization* 55, 2. Spring 2001, pp. 357-390.
- Wallace, H., „The Council: An Institutional Chameleon?“, *Governance*, Vol. 15, No. 3, July 2002 (pp. 325-344).
- Wallace, H., Wallace, W., Pollack, M.A., (Ed.) *Policy Making in the European Union*, Oxford University Press, 2005.

Maja Kovačević

MULTIDIMENSIONALITY OF THE COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION

Abstract:

This article is focused on different aspects of the functioning of the Council of the European Union (EU). The Council's multi-dimensionality is a consequence of its different formal and informal roles. With more and more competences at the EU level, the Council became a highly fragmented structure. At the same time, this institution acts as a club of member States executive powers, as compromise reaching forum, as an arena for power battle between Member States, and as the key institution for new modes of governance in the EU. Much more empirical research will be needed in order to achieve full understanding of the Council's actual functioning.

Key words: European Union, institutions, Council of the EU, decision-making